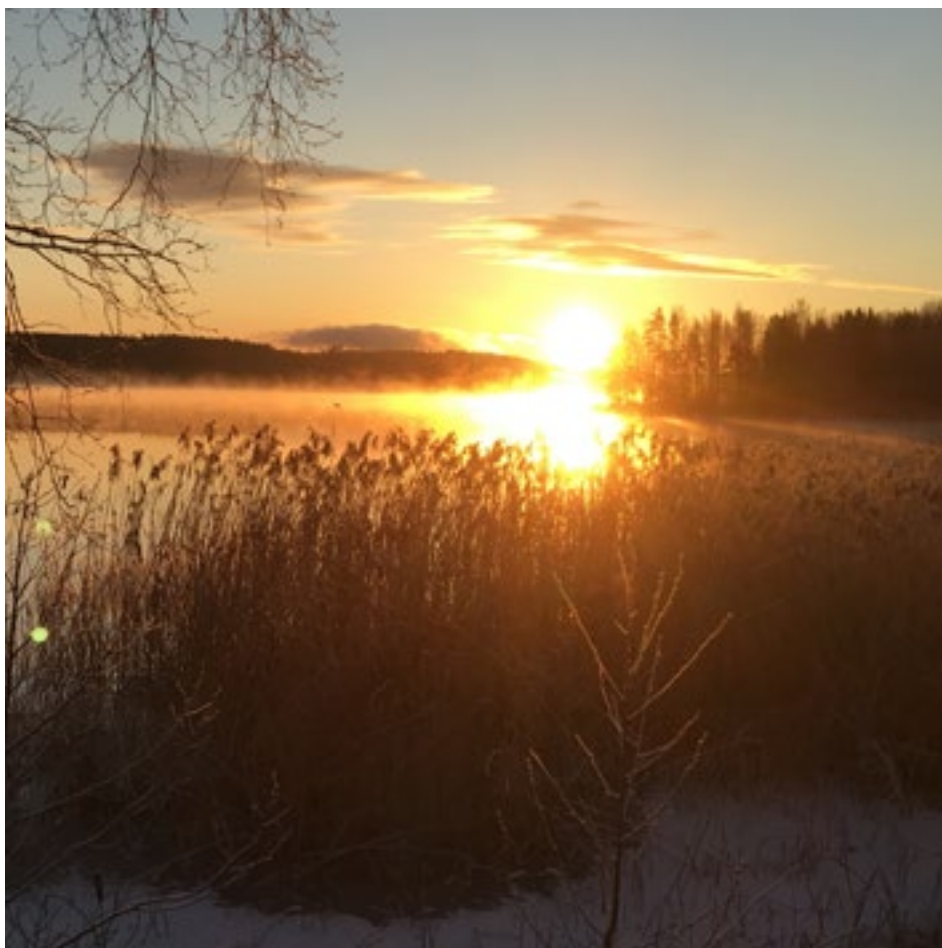


Metodstöd för regional analys av vindkraft

– erfarenhet och rekommendationer



Länsstyrelsen
Dalarnas län

Omslagsbild är fotograferad av AB Samarkand2015

Utgiven av: Länsstyrelsen i Dalarnas län, 2024

Författare: Länsstyrelsen i Dalarnas län, Jakob Ebner, Håkan Persson och
Länsstyrelsen i Värmlands län, Maria Jepson.

Rapportnummer: 2024:11

Diarienummer: 7357-2022

Rapporten kan laddas ner från Länsstyrelsen i Dalarnas läns webbplats: lansstyrelsen.se/dalarna/publikationer

Ingår i serien Rapporter från Länsstyrelsen i Dalarnas län, ISSN: 1654-7691.

Förord

Länsstyrelsen i Dalarnas län och Länsstyrelsen Värmlands län har inom ett pilotprojekt fått i uppdrag att utifrån den nationella strategin för en hållbar vindkraftsutbyggnad och tillhörande metodstöd ta fram regionala analyser och planeringsunderlag för vindkraft i Dalarna och Värmland. Del av uppdraget är att utvärdera metodstödet, beskriva erfarenheter och föreslå ändringar. Detta försöker vi göra genom att kommentera metodstödet punkt för punkt och sammanfatta våra slutsatser och rekommendationer i ett slutkapitel. Underlaget har tagits fram gemensamt av berörda länsstyrelser.

Falun och Karlstad, maj 2024

Maria Jepson
Håkan Persson
Jakob Ebner

Projektledare

Innehåll

METODSTÖD - REGIONAL ANALYS VINDKRAFT	1
FÖRORD	3
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	6
Kapitel 1 Varför regionala analyser för vindkraft	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Ett första steg i genomförandet i två pilotlän	6
Kapitel 2 Regional analys – en översikt av genomförandet	6
Kapitel 3 Organisation	6
3.1 Internt arbete och förankring inom länsstyrelsen	7
Kapitel 4 Stöd i arbetet	8
Kapitel 5 Samverkan	9
5.2 Extern förankring och samverkan	9
5.3 Planering av samverkan.....	9
Kapitel 6 Delar/moment i den regionala analysen.....	11
6.1 Nulägesbeskrivning	11
6.2 Ta fram ett planeringsunderlag: Identifiera områden med potential för vindkraft.....	12
6.3 Utvärdera möjlighet till samexistens och identifiera områden med potential för vindkraft	15
6.4 Att ta stöd i de nationella tematiska underlagen.....	16
6.5 Samordning och erfarenhetsutbyte mellan länen	21
6.6 Avgränsa områden	21
6.7 Fastställande - Beslut	21
7 Kommunikation.....	22
8 Redovisning och tillgängliggörande	22
8.1 Regionalt planeringsunderlag - produktbeskrivning.....	23
8.2 Beskrivning	23
9 GIS-underlag	23
BILAGA 1 BESKRIVNING AV LEVERERADE YTOR (AUTOGENERERAD KARTA) ..	24

RAPPORT

Slutsatser och rekommendationer

Kapitel 1

Varför regionala analyser för vindkraft

1.1 Bakgrund

Bakgrundbeskrivningen behöver uppdateras utifrån det ökade energibehovet. Utbyggnadsbehovet på 100 TWh som den nationella strategin utgår ifrån behöver sättas i kontext med nya betydligt högre scenarier.

1.2 Ett första steg i genomförandet i två pilotlän

Här beskrivs att länsstyrelserna ska verka för att ”nå uppsatta utbyggnadsbeting”. Det kanske bör omformuleras något med tanke på bakgrund som beskrivs under 1.1 ovan. En text om att öka förståelsen för länets nuvarande elförbrukning och elproduktion samt prognoser/scenarier för länets framtida elförbrukning och länets potential för elproduktion bör läggas till. Eventuellt också betona kommunernas roll lite extra i den fysiska planeringen för att möjliggöra ökad elproduktion.

Kapitel 2

Regional analys – en översikt av genomförandet

Inga kommentarer

Kapitel 3

Organisation

I respektive län har projektorganisationen bestått av projektledning (med kompetens inom plan/samhällsbyggnad samt energi-/klimat), processledning (med kompetens inom samverkansprocesser och avvägningar mellan markanvändningsintressen) samt

projektmedarbetare med kompetens inom:

- GIS
- Risk, säkerhet och beredskap (försvarsintressen)
- Naturvård
- Kulturmiljö
- Friluftsliv
- Miljöskydd
- Juridik
- Verksamhetsstöd (ekonomi, informationshantering och kommunikation)

Sammansättningen bör göras utifrån sakkunskap som behövs i analysarbete och utifrån vilka eventuella åtgärder/aktiviteter som behöver genomföras internt inom Länsstyrelsen för att få en gemensam syn på det framtida behovet av förnybar elproduktion och vad uppdraget består i och vilken form slutresultatet bör ha. Vill man exempelvis inkludera Försvarsmaktens militära intressen kan en arbetsgrupp med projektledare, jurister och säkerhetsskyddsansvarig från Länsstyrelsen och Försvarsmakten behöva inrättas. Även en beredningsgrupp där säkerhetsklassad personal med sakkompetens ingår behöver bildas.

3.1 Internt arbete och förankring inom länsstyrelsen

Metodstödet bör beskriva tydligare hur Länsstyrelsens sakområden kan arbeta internt för att kunna göra avvägningar mellan olika intressen och fortsätta dialogen om möjligheter till samexistens, och försöka nå någon form av samförstånd. Här krävs en tydlig processledning för att hantera diskussionen om samexistens när flera olika intressen ska vägas in. (Modeller för "förhandling"/avvägning mellan olika intressen, metoder för konflikthantering). Detta blir särskilt angeläget när Försvarsmaktens militära och delvis hemliga intressen ska inkluderas i arbetet och kunskapsutbytet inom länsstyrelsen begränsas, se våra förslag nedan.

Inom respektive län har en styrgrupp tillsatts med representanter från Energimyndigheten och Länsstyrelsen. Inför projektstart har upplägget föredragits för länsledningen som ska fatta beslut om det regionala planeringsunderlaget. Länsledningen har även varit direkt involverad i samarbetsprocessen med kommunerna, i delprojektet med Försvarsmakten och i presentation av slutresultatet för kommunerna.

Utformningen av ett regionalt planeringsunderlag för vindkraftsutbyggnad har skett genom att involvera många enheter och kompetenser på länsstyrelsen. För att kunna hantera Försvarsmaktens

militära och delvis hemliga intressen i analysen har det dock varit nödvändigt att begränsa utbytet mellan sakområden. Sakområden har genomfört sitt analysarbete i "stuprör" och en sammanvägning av olika statliga intressen har först kunnat ske i en beredningsgrupp med säkerhetsklassad personal.

Detta har också lett till att interna diskussioner om samexistens med vindkraft har varit begränsade under analysfasen. Diskussionerna har skett inom sakområden men inte mellan sakområden.

Denna brist på dialogmöjligheter kan delvis kompenseras genom att:

- lägga initialt gott med tid och diskussioner för att skapa en förståelse och medvetenheten i projektgruppen om energiomställning och behovet av ökad elproduktion.
- involvera projektgruppen i framtagning av framtidsscenarier för energiomställning
- utforma ett arbetssätt där respektive sakområde inledningsvis tar fram underlag där samexistensmöjligheten med vindkraft graderas från 1-3 i varje undersökt yta. Det skapar förutsättningar för beredningsgruppen att göra relevanta sammanvägningar.
- att utforma beredningsgruppens sammansättning så att sakområden är representerade och relevanta bedömningar av inlämnade sakområdesanalyser kan göras.

Kapitel 4

Stöd i arbetet

Det är väsentligt att under detta avsnitt betona vikten av att arbetssätt, bedömningskriterier och utformning av de regionala planeringsunderlagen i största möjliga utsträckning harmoniseras mellan länen. Eftersom administrativa länsgränser inte utgör naturliga avgränsningar vid etablering av vindkraft. De regionala planeringsunderlagen ska samlat kunna ge en bild av utbyggnadspotentialen i landet.

Här bör det också hänvisas till projektrapporterna från de regionala analyserna i Dalarnas och Värmlands län med erfarenheter från pilotprojektet.

Kapitel 5

Samverkan

5.2 Extern förankring och samverkan

Inom länsstyrelserna har vi funderat lite på vad olika organisationer tolkar in i ordet "förankring". Regionalt och lokalt tolkar vi "förankring" som att vi behöver göra en ordentlig medskapande förankringsprocess, där externa aktörer har möjlighet att påverka resultatet, medan centrala myndigheter kanske snarare använder ordet för att indikera att man har informerat berörda parter. Det är viktigt att tydliggöra.

Även "dialog", "samverkan" och "delaktighet" lämnar öppet för en hel del tolkning. Detta är ett kompetensområde i sig, som dessutom kan vara väldigt utmanande i frågor med målkonflikter och/eller låg tillit. Det skulle därför vara bra om metodstödet rekommenderar att samverkansprocessen planeras och leds av personer med dokumenterad kompetens inom just detta område. Innehållet i kapitel 5 ger en bra övergripande förståelse för syftet med samverkan, men det säger ganska lite om hur man uppnår detta. Det ger inte heller någon vägledning kring hur man förebygger eller hanterar eventuella konflikter. Det skulle vara bra med ett stycke om detta, men framför allt en rekommendation om att använda professionella processledare, antingen för hela processen eller för särskilt sårbara moment och/eller för stöd och kvalitetssäkring.

Det är också viktigt att det tydliggörs att ett regionalt planeringsunderlag inte är en regional plan eller ersätter kommunal översiktsplanering eller de utredningar som genomförs kopplat till prövningsprocesser inför nya vindkraftsetableringar. "Frågor och Svar" bilagan som länsstyrelserna har tagit fram i samband med publicering av planeringsunderlaget kan vara ett stöd i detta arbete.

5.3 Planering av samverkan

Här bör det förtydligas hur viktigt det är att aktörerna (Försvarsmakten, kommuner, vindkraftsbolagen, sakområden inom länsstyrelsen) förstår syftet med samverkan och vilka förväntningar olika parter har på samverkan och på underlaget som ska tas fram.

Vi har haft goda erfarenheter med att

- starta samverkan med att diskutera förväntningar. Förväntningar på resultatet, på processen och på deltagandet.
- ta fram en tydlig definition om vad planeringsunderlaget är och hur det ska användas (se Dalarnas definition)
- starta processen med att diskutera nulägesanalysen med aktörerna och skapa en gemensam bild av energiomställning och

vindkraftens roll i det.

- Lyfta problematiken med att inte kunna ha full transparens pga. inkluderingen av Försvarsmaktens intressen i ett tidigt skede.
- Ha ett dynamiskt förhållningssätt till planeringen av samverkan och lämna stort utrymme för aktörerna att samskapa processen. Ju mer relevant processen känns utifrån aktörernas behov, desto större engagemang och gemensamt ägande av utmaningen.

DEFINITION AV PLANERINGSUNDERLAGET, DALARNA:

”Länsstyrelsen planeringsunderlag för vindkraft utvisar områden som bedöms ha förutsättningar utifrån statliga och regionala intressen. Dessa områden är därefter möjliga för kommunerna att pröva som lämpliga i en kommunal vindbruksplanering.”

Avsnittet bör också uppdateras när det gäller dialog med kommunerna. Det har visat sig vara svårt att följa den växelverkan mellan Länsstyrelsen och kommunerna som föreslås i metodbeskrivningen när det gäller framtagandet av planeringsunderlaget. Dels för att kommunerna har begränsat med möjligheter att lämna synpunkter på vilka områden som är lämpliga/olämpliga för vindkraft. Detta är del av ÖP-arbetet och svårt för kommunerna att ta ställning till utan omfattande analyser och dialogprocesser. Dels för arbetet med Försvarsmaktens intressen kan göra det omöjligt att utbyta information. Det behöver också understrykas att kommunerna kan befinna sig i väldigt olika skeden av sina planeringsprocesser, vilket gör att de kommer ha olika behov. Detta är mycket viktigt att lyssna in.

Utifrån våra erfarenheter är det viktigare för trovärdigheten av slutprodukten att kunna erbjuda kommunerna och övriga aktörer möjligheter att kunna följa processen om hur Länsstyrelsen tar fram planeringsunderlaget och att kunna komma med synpunkter på den, än att få in konkreta inspel och synpunkter på utvisade områden. Detta kräver dock återkommande dialogtillfällen och resurser behöver avsättas för att kunna genomföra dessa dialoger.

Genomförandet av samverkan kan ske på olika sätt. Vår erfarenhet är att en kombination av digitala och fysiska träffar fungerar väl. Huvudsaken är att det inte blir för långa avbrott mellan tillfällena som kan skapa oro. Att ha träffar i kommungrupper, där dialog förs med kommuner som har liknande förutsättningar och gränsar till varandra har visat sig vara en bra praktisk lösning i Dalarna. Även kommuner i angränsande län har erbjudits möjlighet att delta i processen. Studiebesök har arrangerats för att ge kommunerna möjlighet att uppleva vindkraftverk på nära håll. Ett annat sätt är att göra enskilda kommunbesök med dialog om

energibehov och energiplanering i ett bredare perspektiv.

Utifrån metodstödet ”samverkansmatris” har dialogformen visat sig lämpligt när kommuner var samverkanspart. För övriga aktörer har främst information genom digitala informationsmöten och nyhetsbrev tillämpats. I vissa fall, till exempel med elnätsbolagen och vindkraftsbolagen har inspelet gjorts genom dialog och konsultation. Fördjupat samarbete har bedrivits främst internt inom länsstyrelsen samt med Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Försvarmakten och med Regionen. Vilken delaktighetsform som är lämplig och möjlig kan vara svår att förutse utan att först stämma av detta med aktören i fråga. Matrisen i metodstödet kan med fördel användas för att visa hur man har tänkt och öppna för en dialog om vad detta skulle innebära för konkreta aktiviteter, och stämma av önskemål och förväntningar.

Den mest sårbara fasen i en samverkansprocess är ofta dess avslutande. Det är då som det är upp till bevis om man lyckas förvalta det förtroendevärde som har byggts upp under processen. I metodstödet visar figur 5.1 hur mer fokus behöver läggas på planering och förankring, vilket då ska underlätta för implementering. Detta är i och för sig relevant, men det betyder inte att implementeringen kommer att bli lätt. Framför allt i frågor med stort allmänintresse, där man inte kan räkna med att kunna formulera alla budskap själva. Det är av största vikt med omsorgsfull kommunikationsplanering inför implementeringsfasen, och att de aktörer som också kommer att behöva kunna svara på frågor ges möjligheter att planera för sin kommunikation utåt. Det är viktigt att aktörer som har haft en hög grad av delaktighet i processen inte känner sig utnyttjade eller övergivna när processen avslutas, och en särskild implementeringsdialog kan vara värd att rekommendera i metodstödet.

Kapitel 6

Delar/moment i den regionala analysen

6.1 Nulägesbeskrivning

Underlaget för att ta fram nulägesbeskrivningen fungerade bra.

Under punkten ”Framtida elanvändning och behov av ny elproduktion” behöver metodstödet än mer betona vikten av att:

- För län som inte har en uppdaterad el- och effektanalys, är det ytterst värdefullt att ta fram detta som ett underlag för dialog och samverkan med kommuner och andra berörda aktörer.
- Innehållsförteckningen för nulägesbeskrivningen bör ännu tydligare beskriva nödvändigheten att på ett pedagogiskt sätt beskriva den regionala och kommunala energibalansen och framtida energibehov.
- Även Försvarsmaktens intressen (militära del, civila del) bör tas med.

Under punkten "Anslutning till elnätet; kapacitet, kända begränsningar, utbyggnadsplaner etcetera" behöver metodstödet nämna att planering, prövning och utbyggnad av ny elproduktion liksom planering, prövning och utbyggnad av distributionsnät är långa processer, som behöver fortgå parallellt. Detta innebär att län med begränsningar i elnätskapacitet inte kan för den sakens skull skjuta på planeringen för ny elproduktion. Detta faktum behöver kommuniceras med kommunerna på såväl tjänstemannanivå som i dialogen med kommunala politiker.

Kapitlet bör kompletteras med ett stycke om vikten av att använda arbetet med nulägesbeskrivningen för att höja kunskapsnivån om energiomställning och vindkraftens roll i denna hos i första hand kommunerna. Detta innebär att det inte räcker med att författa och presentera en nulägesbeskrivning utan att framtagandet av rapporten bör användas för olika former av extern kommunikation. I vårt arbete har vi bland annat genomfört diskussioner i kommungrupper, presentationer för kommunledningar, studiebesök i vindkraftsparker och framtagning av energiscenarier tillsammans med länets energibolag. Våra erfarenheter visar på att det finns stora kunskapsbrister inom ämnet energiomställning och att dessa diskussioner och aktiviteter har bidragit till att det har skett en förflyttning hos kommunerna i sakfrågan.

6.2 Ta fram ett planeringsunderlag: Identifiera områden med potential för vindkraft

Syftet med planeringsunderlaget bör tydligare framgå i inledningen. Analysen ersätter inte det arbete som görs inom ramen för kommunernas fysiska planering eller när miljökonsekvensbeskrivning tas fram inför prövning av en vindkraftsetablering.

Här är det viktigt att det framgår att det handlar om ett planeringsunderlag och inte en plan, att underlaget är övergripande och regionalt och inte kan ersätta detaljanalyser som måste göras i en miljöprövningsprocess och att det regionala planeringsunderlaget är utformat för att vara ett stöd i den kommunala

översiktsplaneringen/vindbruksplaneringen och inte att ersätta den.

Det bör också tydliggöras vikten att tillgodose det regionala energibehovet snarare än utbyggnadsbetinget.

Eventuellt bör det någonstans framgå hur Länsstyrelsen i analysen kan beakta exempelvis möjligheten till anslutning till distributionsnätet. Pilotlänen har upplevt det extremt svårt att få fram uppgifter om detta från SKV och regionala nätägare.

6.2.1 Utgå från det nationella kartunderlaget

I vårt analysarbete har vi baserat arbetet på det nationella kartmaterialet med områden med bra och mycket bra vindlägen. Detta har fungerat väl för att begränsa antalet områden som behövde analyseras och minska arbetstrycket. Det har dock visat sig att vi kan ha missat potentiella utbyggnadsområden eftersom vindkarteringen i den nationella analysen inte är up to date eller för grovmaskig. I Värmland finns pågående projekteringar utanför områden med bra eller mycket bra vindlägen som således inte finns med i den regionala analysen. I Dalarna har vi ännu inte kännedom om några projekteringar som skulle ligga utanför analyserade områden.

Här behöver arbetsinsatsen att analysera större delen av länets yta vägas mot att planeringsunderlaget kan missa vissa potentiella utbyggnadsområden.

Det bör finnas länkar som hänvisar till hur övriga länsstyrelser kan få tillgång till de nationella GIS-skikten.

6.2.2 Att utgå från underlag där vindresursen är representerad eller inte?

I metodstödet anges som huvudspår att låta vindresursen utgöra en utgångspunkt i analysen för vad som kan bedömas som områden med potential för vindkraft får man med en dimension av resurseffektivitet.

Pilotlänen har arbetat efter denna metod och upplevt det som arbetsbesparande och bra. Dock har detta förfarande ifrågasatts i dialogmöten med vindbolagen eftersom modern teknik och högre vindkraftverk gör att allt fler områden blir aktuella för vindkraftsutbyggnad och den nationella vindkarteringen verka ha uppdateringsbehov. I Värmland finns exempel där projekteringar pågår utanför områden med bra och mycket bra vindlägen, alltså områden som inte analyserades över huvud taget. Däremot verka det finnas god överensstämmelse mellan den nationella vindkarteringen och

projekteringsområden i Dalarna. Här behöver metodstödet förtydliga eventuella risker med det arbetsbesparande arbetssättet och hur dessa kan hanteras. I tillägg behöver den nationella kartan uppdateras med senast tillgängligt data.

Metodstödet rekommenderar att endast arbeta med ytor större än 3 km² bör ses över. Vår bedömning är att ytor på 2- 3 km² bör behållas i den inledande analysen, särskilt om den yta ligger vid läns- eller nationsgränsen eller delas av vägar eller elledningar.

I bilaga 1 beskrivs det arbetssätt som tillämpats i Dalarnas och Värmlands län, där en autogenererad karta togs fram, i den inledande fasen av analysen. Den autogenererade kartan gav länen grepp om storleksordningen på de områden man har att jobba med. Eftersom ytorna var stora har kartan använts även som utgångspunkt i det vidare analysarbetet, dvs ingen regional analys har gjorts på områden som ligger utanför områden som den nationella strategin utvisade som bra eller mycket bra vindlägen.

6.2.3 Ta avstamp i det regionala utbyggnadsbetinget

Kapitlet behöver skrivas om. Fokus bör flyttas från betinget för länet till det regionalt och nationella behovet. Det ger möjlighet att skapa större ägarskap när det gäller energiförsörjningen. Det innebär också att analysmedel bör avsättas för att ta fram uppgifter om det regionala elbehovet ifall detta inte är framtaget eller uppdaterat.

Kapitlet bör kompletteras med rekommendationer om hur man kan räkna fram en uppdaterad planeringsyta utifrån det framtida energibehov som fastställts i el- och effektanalysen. Dalarna och Värmland har använt samma uträkningsmetod som användes i det nationella underlaget och det fungerade väl i kommunikation med externa aktörer.

6.2.4 Nytt kapitel om landskapsbilden

Ett nytt kapitel behöver införas för att beskriva arbetet med landskapsbilden. Landskapspåverkan är en hög prioriterad fråga i kommunerna och det regionala analysarbetet vinner i trovärdighet om landskapsperspektivet tas upp i diskussionerna. Vår erfarenhet är att diskussionen om landskap och landskapsbilden skapar engagemang och ger goda möjligheter att diskutera energiomställningen och vindkraftens roll i det med inte minst politiker i kommunerna.

Utifrån landskapskaraktärsanalyser har det varit möjligt att i diskussioner med kommuner lyfta fram att det finns olika känsligheter för vindkraftsetableringar i olika landskap och vilka strategier man kan tänka sig för att minimera negativa landskapseffekter. Även kumulativa

effekter av vindkraftsutbyggnad och hur landskapskaraktärsanalysen kan användas i det kommunala arbetet har varit möjligt att diskutera i dessa temamöten.

6.3 Utvärdera möjlighet till samexistens och identifiera områden med potential för vindkraft

Arbetet med att utvärdera möjligheterna till samexistens och identifiera områden med potential för etablering av vindkraft enligt den metod som beskrivs i metodstödet (Fig. 6.1) har varit begränsade i pilotprojektet. Detta eftersom Dalarna och Värmland har behövt använda en annan metod med syfte att minimera risken för att information om Försvarmaktens hemliga intressen ska kunna "bakspåras". En brist i den arbetsmetod som tillämpats i de två pilotlänen är just att avvägningar mellan olika markanvändningsintressen och dialog mellan sakområden om möjligheter för samexistens mellan vindkraft och andra intressen har varit begränsad.

6.3.1 Riskmatriser som stöd för värdering och prioritering

Riskmatriser har använts flitigt i våra regionala analyser och de verkar fungera väl. Flera olika system och kriterier har använts för att bedöma värdet och påverkan. Utifrån tillgängliga resurser har vi inte haft möjlighet att göra fältbesök. Detta har kompenseras genom att involvera personer med god lokalkännedom i bedömningarna, till exempel naturförvaltare.

En utmaning vi har sett är att få till en "kalibrering" mellan kollegor inom sakområdet för att minska subjektiviteten i bedömningar. Att arbeta i grupp i varje sakområde har varit en fördel men det hade också behövts en jämförelse mellan sakområdena. Här finns ett område som behöver utvecklas så att avstämningen inom länsstyrelsen kan ökas samtidigt som Försvarmaktens hemliga information kan hanteras på ett godtagbart sätt.

6.3.2 Steg 1 – Regional kvalitetssäkring och komplettering av det nationella planerings-/kartunderlaget

Beskrivningen i processen för steg 1 är tydlig och genomförbar, under förutsättning att Försvarmaktens militära behov inte tas med i analysen.

Ska Försvarmaktens intressen tas hänsyn till i det regionala planeringsunderlaget behöver sista stycket skrivas om. Vi har lagt mycket energi och tid på att ta fram kriterier för granskning i varje sakområde. Dessa kriterier har på ett övergripande sätt också diskuterats med kommunerna. Tyvärr har vi i pilotprojektet, med hänsyn

till Försvarsmaktens hemliga intressen, inte haft möjlighet att delge resultatet av tillämpning av kriterierna till kommuner och andra aktörer.

Om processen ska beakta Försvarsmaktens hemliga intressen ser vi därför inte någon möjlighet att på ett transparent sätt motivera eller i detalj förklara borttagandet av ytor som funnits med i det nationella underlaget.

Om processen skulle köras utan att beakta Försvarsmaktens hemliga intressen blir det däremot fullt möjligt att vara mera transparent, så att externa kan få förklaring till varför vissa ytor tagits bort.

6.3.3 Steg 2 – Utvärdering av potential för vindkraft

Även här nämns ordet ”utbyggnadsbeting”. Detta bör omformuleras till regionalt och nationellt behov.

6.3.4 Steg 3 – Slutlig utvärdering och motivering

Här skulle det vara önskvärt med förtydligande riktlinjer på hur justering av områden ska gå till. Ska mindre hål i polygoner fyllas igen? Hur hanterar man ytor som delas av en väg, järnväg, kraftledning eller liknande och som blir ”för små” p g a att de delas. Utifrån vilka kriterier ska markanspråk från andra näringar och konfliktgraden beskrivas m.m.

Vi anser exempelvis att det inte finns inget egenvärde i att få till snygga avgränsningar till polygonerna och utan stor lokalkunskap är det vanskelig att skära bort eller lägga till områden. Därtill uppstår mycket av polygonernas flikighet genom hänsynsavstånd till bostäder och det är osäker hur dessa kommer att hanteras i en prövningsprocess.

När det gäller den föreslagna tabellen anser vi det tveksamt att det omfattande arbete som måste till för att kunna bedöma konfliktgraden mot andra intressen är värd mödan mot den effekt man kan uppnå. Det är i kommunens vindbruksplan en sådan detaljerad beskrivning kan komma till sin rätta.

Nytt: 6.3.5.Steg 4 – Försvarsmaktens militära behov

Ett nytt kapitel om hur Försvarsmaktens intressen bör hanteras behöver tas fram utifrån erfarenheter från pilotprojekten. Se projektets rapport om FM-intressen.

6.4 Att ta stöd i de nationella tematiska underlagen

6.4.1 Generellt:

Det tematiska planeringsstödet är ganska omfattande och innehåller en hel del bakgrund, vilket kan vara bra men också gör dokumentet tyngre, svåröverskådligt och det tar lång tid att komma i gång med att hitta rätt

avgränsningar och kriterier för bedömning. För att snabbare komma i gång skulle det vara en fördel att inleda varje tematiskt metodstöd med exempelvis en checklista som tar upp: a) Underlag att ta fram, b) Prioriteringar (avgränsning av analysarbete), c) delar som lämpligen analyseras i tillståndsprocesser.

Det regionala planeringsunderlaget ska utgöra ett stöd för den kommunala översiktsplaneringen samt bidra till ökad förutsägbarhet vad gäller hantering av och avvägning mellan olika intressen i planeringsprocesser såväl regionalt som lokalt. I de tematiska stöden bör därför ännu starkare betona att sakområdesanalyser bör genomföras utifrån ett regionalt perspektiv. I pilotprojektet har vi sett en risk för att sakområden kan beakta intressen av lokalt intresse till en grad att det tangerar kommunal planering. Störst vikt bör läggas på intressen av nationell eller regional betydelse.

Generellt är ambitionsnivån i de tematiska metodstöden mycket högre än resurstillgången möjliggör. Hjälpt med avgränsningar och prioriteringar är efterlysta. Exempelvis finns en mängd klass 2 områden som i de tematiska metodstöden beskrivs som olämpliga för vindkraft och som i ett första steg kan tas bort för att se huruvida kvarvarande områden svarar mot det uppsatta behovet i form av den framräknade planeringsyta. Detta har gjorts i Dalarna och Värmland genom framtagning av en "automatgenererad karta" som sedan användes i den fortsatta analysen.

De allra flesta analyser skulle behöva platsbesök men detta är inte möjligt pga. resursbrist. Därför bör vikten att involvera sakkompetens med hög lokalkännedom lyftas fram i beskrivningen. I Dalarna har exempelvis naturvårdspersonal involverats i analysen för att bedöma riksintressen för friluftsliv.

Vikten att i uppstarten av analysen arbeta för att alla i projektgruppen får möjlighet till att bygga upp kunskap om energiomställningen, vindkraftens roll i denna och diskutera vindkraftens påverkan med varandra och experter bör lyftas fram i beskrivningen. Olika kunskapsnivåer och syn på samexistensmöjligheter behöver hanteras i början på processen. Avståndsdiskussioner (hänsynszoner) och vad som är rimlig påverkan genom vindkraft är starkt påverkade av personliga erfarenheter och behöver diskuteras i grupp. I Dalarna har vi haft stor hjälp av vårt arbete med landskapskaraktärsanalysen där sakområdesansvariga har involverats i diskussioner om landskap och vindkraft med experter under flera dagar.

En sammanställning av tidigare domar och praxis kan vara bra att ha med i metodstödet.

Metodstödet bör lyfta fram vinsterna med att göra graderingar av

påverkan. Genom att exempelvis använda olika hänsynsavstånd kan sakområdena gradera hänsynsområden i olika klasser. Detta kan komma till nytta i ett senare skede när olika sakområden och olika statliga intressen ska vägas ihop i en samlad bedömning.

6.4.2 Metodstöd för kulturmiljö

Det tematiska metodstödet för kulturmiljöanalyserna bedöms generellt ha varit för lite styrande. Det har använts som grund men känns som att det främst är riktad mot hanteringen av enskilda, redan planerade vindkraftsetableringar och inte regionala, storskaliga analyser i detta tidiga stadiet.

Det har varit svårt, närmast omöjligt att göra en del av de bedömningar som metodstödet anger att bör göras i regional skala såsom landmärkeseffekt och fotomontage samt påverkan på fornlämningar. Det bedöms vara på en alltför detaljerad nivå för att hinnas med samtidigt som det finns en risk man bör vara medveten om att om underlaget och analysen blir alltför generaliserat och förenklat, kan det skapa problem och konflikter framöver när det väl blir aktuellt med en etablering. Det kan därmed försvaga och förminska de kulturmiljövärden vi ska värna om och visa hänsyn för.

Ljud, ljus och rörelse samt kumulativ påverkan är svårt att hantera i den regionala analysen liksom påverkan för nya vägar, breddning av vägar samt nya kraftledningsgator som kommer bli ett inslag i landskapet och kulturmiljön är svåra att fånga upp. Det behöver tydliggöras att de områden som inte kan fångas upp i de regionala analyserna kan vara hinder för vindkraftsetablering, även i de områden som pekas ut som lämpliga.

Avgränsningarna i det tematiska metodstödet, GIS-underlaget har svagheter såsom att det är skarpa gränser för värdena fast de kan påverkas av vindkraft som anläggs utanför gränserna. Det framgår inte i underlaget. Detta är något som i första hand måste bedömas från område till område, beroende på dess utpekade värden och hur känsliga de är för påverkan.

Det har varit svårt att fånga in både RI, regionala och lokala kulturmiljövärden helt och fullt i analysen på grund av resursbrist och att dialogen med kommuner inte kunnat ske så transparent som önskats på grund av processerna med Försvarmakten.

Resursbrist i flera avseenden påverkar arbetet och troligen slutprodukten. Till exempel är det viktigt att kunna genomföra platsbesök för att till exempel kunna genomföra bra avgränsningar då det inte är lämpligt att generalisera dessa områden, dvs göra automatiska buffertzoner. Detta har dock fått göras i undantagsfall.

Det har varit svårt att hantera områden nära länsgränsen. Hade behövts mer tid för länsöverskridande samverkan i så fall.

6.4.3 Metodstöd för naturvård

- Har de tematiska stöden varit för styrande eller för lite styrande?

Länsstyrelserna har haft stor nytta av metodstödet. Vissa aspekter kunde dock ha styrts hårdare genom metodstödet inte minst för att likrikta arbetet mellan länen i möjligaste mån. Andra aspekter skulle vi önskat ha större frihet inom. Mera tydlighet behövs i hur arbetet bör läggas upp (handledning och processtöd).

De skogliga nyckelbiotoperna är ofta små och vi har därför valt att inte ta bort dem i planeringsskedet utan lämnar de till prövningen så att verksamhetsutövaren kan kringgå dem. Det bör kunna fungera i stora delar av Sverige, det är ju ändå tillåtet med skogsbruk runt dem så värdena är inte säkrade.

Hantering av artskyddet är utmanande. I Dalarna och Värmland var det stora skillnader mellan länen (och även inom olika delar av länen) när det gäller kännedom om var det finns skyddade arter. Artportalen är inte heltäckande, stora områden med inga artfynd alls finns i Dalarna. Sekretessfrågan och förändringar över tid är ytterligare försvårande omständigheter. Mot bakgrund av dessa förutsättningar valde vi att inte inkludera artskyddet i arbetet med regionalt planeringsunderlag, utan hänvisar till prövningsprocessen.

Vid framtagande av regionala planeringsunderlag är det viktigt att vi väger in värdefulla habitat och skyddade områden och värna dessa. Habitatmodellering eller landskapskartering kan ge värdefull information men är resurskrävande. I det hårt brukade skogslandskapet skulle man möjligen kunna lägga mindre vikt vid skyddade arter och hänskjuta frågan till prövningsprocessen.

- Vad saknas i det tematiska metodstödet och på vilket sätt skulle det behöva utvecklas?

I Natura2000-områden, där vi ofta har utpekade fågel värden, skulle det vara ett bra stöd att få rekommendationer om skyddsavstånd, beroende av vilka fågelarter som är utpekade. Naturvårdsverket har i metodstödet angivit skyddsavstånd för grupper av arter. Det finns dock goda argument mot att införa generella skyddsavstånd (buffertzoner) omkring exempelvis Natura2000-områden.

Enligt metodstödet framgår att det är viktigt att ta hänsyn till risker för fragmentering av värdetrakter. I Värmland som har relativt små områden med värdetrakter kan detta vara genomförbart. I Dalarna är det stora områden med värdetrakter, så det har inte varit genomförbart att ta hänsyn till detta i den regionala analysen, för då hade det fått en påtaglig

inverkan på den potentiella ytan för vindkraftsutbyggnad i Dalarna. En möjlighet kan vara att arbeta med "viktning" av värdetrakter.

Etablering av vindkraft utanför skyddade områden kan givetvis påverka både arter och naturtyper i de skyddade områdena men denna påverkan är svår att beakta eftersom det tillåtna skogsbruket i mångt och mycket resulterar i samma påverkan.

Naturvårdsverket har flaggat för att det digitaliserande underlaget till Våtmarksinventeringen kan vara för dåligt för att användas.

Förtydliga om storlom, det kan tolkas som att även storlommen behöver skyddade flygvägar.

- Har det tematiska metodstödet bidragit till mer utvecklade diskussioner kring samexistens mellan vindkraft och andra intressen?

Ja. I metodstödet för naturvård lyfts många frågor som rör friluftsliv. I Dalarna har sakområdena haft samarbete mellan naturvård och friluftsliv. Det skulle behövas processledning som ett stöd för att kunna väga olika intressen mot varandra. Det vore eventuellt en fördel, om varje sakområde gjort en prioriteringsskala, som längre fram i processen kunde användas, som underlag i en samlad dialog där avvägningar görs mellan flera olika intressen. För att vi ska kunna utmana varandra behövs någon slags gemensam kunskapsbas.

- Har det fungerat att arbeta med ett planeringsperspektiv utan att hamna i detaljer?

Eftersom vi tagit bort artskyddet från analysen så blev det lättare att inte grotta i detaljer.

6.4.4 Metodstöd för friluftsliv

I Värmland har RI Friluftsliv, Naturreservat och ÖP-områden tagits med i analysen. En slutsats är att det bör ifrågasättas om det är lämpligt att väga in information från kommunernas översiktsplaner i analysen, då detta medför en risk för att lokala intressen ges allt för stor vikt i den regionala analysen. Det fanns en ambition att i samband med analysen ta fram ett regionalt underlag för friluftsliv, men tiden räckte inte till. Genom att tillsammans med kommuner och naturvårdshandläggare utifrån NV:s metod för kartläggning ta fram ett regionalt underlag för friluftsliv hade man sannolikt fått ett ganska gediget och användbart underlag för analysen.

Analysen blir inte bättre än vad underlagen medger – Beskrivningar för RI-områden i Dalarna och Värmland är allt för svepande och täcker för stora områden för att de ska vara riktigt användbara. Det har krävts mycket handpåläggning och tolkning för att kunna dela upp stora RI-områden i mindre delområden för analys av var samexistens kan vara möjligt.

När ett område innehåller mycket höga natur- eller kulturmiljövärden som är centrala för ett områdes upplevelsekaraktär är dialog viktig med Naturvård/Kulturmiljö för att avgöra vindkraftens påverkan.

Tydligare stöd och riktlinjer är önskvärt för hur man ska bedöma vindkraftens påverkan på friluftslivet – visuellt och ljudmässigt – avseende avstånd mellan värdefulla områden/leder och vindkraftverk.

Avsnittet om vindkraftens påverkan på friluftslivet kan utvecklas. En möjlighet skulle kunna vara att beskriva forskningsläget kortfattat, med referenser till relevant litteratur.

Vidare skulle det vara ett bra stöd om avståndsaspekten lyfts i metodstödet som rör friluftslivets intressen. Vilka etablerade modeller finns för att kunna göra bedömningar rörande avstånd mellan vindkraftverk och värdefulla områden? Kan bedömningen göras på landskapsområdesnivå? Hur kan man göra bedömningar mindre subjektiva?

Stödet behöver bli tydligare med hur man kan hitta lämpliga avgränsningar och kriterier. Mycket står i stödet men det har ändå varit svårt att komma i gång. Exempelvis har riskmatrisen funkar bra och kan rekommenderas i arbetet. Kriterierna ljud och orördheten har varit huvudkriterierna för att bedöma värden i både Dalarna och Värmland.

Behöver man ta större beslut som exempelvis att utse områden som är helt opåverkade av vindkraft (tysta områden, dark-sky områden m.m.) behöver hela Länsstyrelsen och även externa aktörer involveras.

6.5 Samordning och erfarenhetsutbyte mellan länen

Bra formulerat.

6.6 Avgränsa områden

Som tidigare nämnts ställer vi oss tveksamma till behovet att "snygga till" områden eftersom vi inte kan se något egenvärde i det. En tillsnygning skulle i vårt fall betyda att ytterligare områden faller bort. Detta kan göras bättre och effektivare i den kommunala planeringen.

Vi har även svårt att se poängen med att ta bort områden mindre än 3 km² i det slutgiltiga planeringsunderlaget. Ofta ligger dessa områden i närheten av större områden och kan exploateras tillsammans eller ensamma. En gallringsstorlek på 1–2 km² borde vara mer realistiskt.

6.7 Fastställande - Beslut

Här bör det läggas till en rekommendation att ta fram en kommunikationsplan kring publicering av resultatet. Ojämn fördelning mellan kommunerna, sekretesskyddad information och tydlighet om hur

planeringsunderlaget är tänkt att användas och hur det inte är tänkt att användas motiverar en genomtänkt kommunikation i samband med publiceringen. I våra fall har länsledningarna exempelvis haft en förhandsvisning av materialet för kommunledningarna i länen innan publicering för allmänheten.

7 Kommunikation

Se punkt 5 för våra erfarenheter och rekommendationer med extern och intern samverkan och kommunikation.

När det gäller arbete över länsgränsen har kontakt med angränsande län tagits initialt för att presentera projektet och utse kontaktpersoner samt mot slutet av projektet då planeringsunderlaget har presenterats och diskuterats. Eftersom vi har valt att inkludera Försvarsmaktens militära del i analysen har inget arbetsmaterial kunnat delas med aktörer utanför länsstyrelsen och med andra länsstyrelser innan slutprodukten kunde öppnas för allmänheten. Dessvärre har samverkan över länsgränsen därför varit begränsat till samverkan mellan pilotlänen.

Däremot har samverkan mellan kommunerna utvecklats positivt. Dalarnas satsning på att jobba med återkommande träffar i grupper med kommuner som gränsar till varandra och diskussionerna som fördes i samband med landskapskaraktärsanalysen har stärkt förutsättningar för mellankommunal planering.

8 Redovisning och tillgängliggörande

Processen för tillgängliggörandet bör kompletteras med en kommunikationsstrategi vid publicering av planeringsunderlaget. Kommunikationsaktiviteter riktade till kommuner och allmänheten (media) om vad planeringsunderlaget är, hur den ska användas och hur den inte ska användas behöver vara så tydliga som möjliga för att inte få till felinterpretationer. Frågor som ojämn fördelning av utpekade områden i länet behöver kunna besvaras likaväl som vad det betyder om vindkraft planeras innanför utpekade områden eller utanför utpekade områden.

Värmlands arbete med att ta fram StoryMaps som introducerar läsaren i planeringsunderlaget på ett beskrivande sätt kan i det sammanhanget vara något att rekommendera för fler.

8.1 Regionalt planeringsunderlag - produktbeskrivning

För pilotlänens del behöver beskrivningen av arbetssätt, metod och datakvalitet hålla sig på en övergripande nivå för att i inte öka spårbarheten av hemlig information. Detta är inte optimalt men kompenseras av att kommuner och andra aktörer haft möjlighet att följa arbetet genom regelbundna uppdateringar och förstår varför beskrivningarna kan vara knapphändiga.

8.2 Beskrivning

Beskrivningen behöver uppdateras för situationer där Försvarmaktens militära intressen ska inkluderas i analysen. I pilotlänens planeringsunderlag beskrivs exempelvis endast områden där det finns samexistensmöjligheter med vindkraft. Övriga områden har fallit bort av olika anledningar och eftersom dessa kan vara hemliga intressen ska anledningar till att underkänna områden inte kunna gå att spåra. Utpekade områden kan därtill endast beskrivas i generella termer eftersom ingående objektbeskrivningar skulle öka risken för att spåra hemliga intressen.

Detta är naturligtvis inte optimalt men i dagsläge det enda sättet att inkludera Försvarmaktens militära behov. Det är därför särskilt angeläget att påminna om att vindkraftsetableringar utanför utpekade områden kan vara möjliga.

9 GIS-underlag

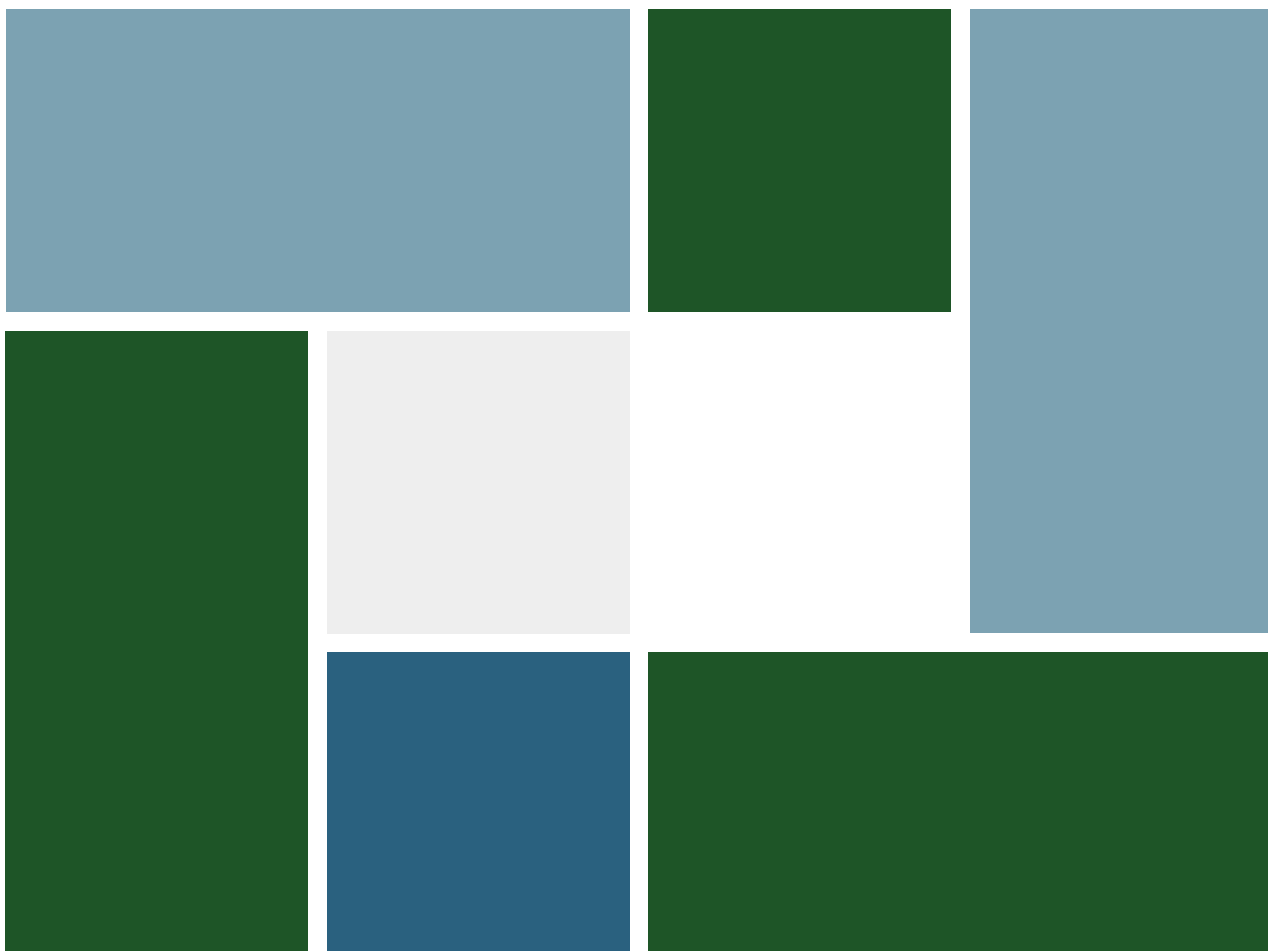
Det kan finnas behov av att uppdatera vindresursen. Pilotlänens analys utgick från bra eller mycket bra vindlägen och det finns pågående vindkraftsprojekteringar som ligger utanför dessa områden.

Bilaga 1 Beskrivning av levererade ytor (autogenererad karta)

Hela länens yta är inte analyserade, utan först gjordes ett urval genom en GIS-analys, i syfte att få fram ett underlag för det vidare arbetet med en fördjupad analys. Vindresursen har fått utgöra en utgångspunkt i analysen för vad som kan bedömas som områden med potential för vindkraft. Från automatgenererade ytor med mycket bra respektive bra vindlägen tog man sedan bort nästan samtliga ytor med motstående intressen som togs upp i den nationella strategin för vindkraft.

Områden som inte togs bort i denna initiala automatgenererade analys, var ytor där riksintressen för friluftsliv, rörligt friluftsliv eller naturvård finns, eller Försvarmaktens lågflygningsområde med påverkansområde. Ytorna generaliserades något för att bli mer homogena och i övrigt följdes den metodbeskrivning som tillhandahållits av Energimyndigheten och Naturvårdsverket, vad gäller minsta storlek på ytor med mera.

Länsstyrelsen kan konstatera att det finns ytor som idag är utpekade som riksintresseområden för vindkraft, men som endast delvis föll ut som potentiella för vindkraft i den inledande autogenererade analysen. Dessa områden är inte redovisade i kartunderlaget. Potentiella områden i Väneren är inte analyserade. Det finns flera viktiga lärdomar från GIS-analysen som har återkopplats till uppdragsgivarna för att kunna förbättra metodstödet inför framtida regionala analyser i andra län



Länsstyrelsen
Dalarnas län

www.lansstyrelsen.se