

§174

**Begäran om medel ur
centrala potten -
Infrastruktur
Christinaprojektet**

21KS312

Olof Palmes gata

Noliagatan

Nils Edens väg

Djupviksgatan

Förskolan Rönnen

Detaljprojektering
2021

Gångtunnel
rivning
preliminärt 2025

Bibliotek

Normalmskolan

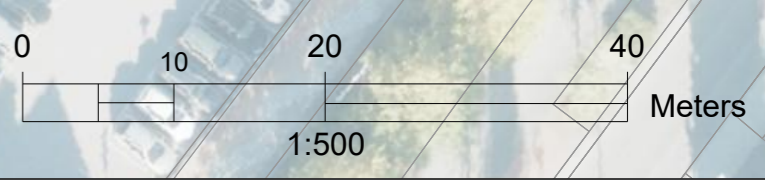
Etapp 1
utförd 2020

Christinaskolan

Nygatan

Olof Palmes gata

Nygatan



Piteå kommun
Samhällsbyggnad
Planeringsavdelningen / Project

Olof Palmes gata
(Christinaprojektet)

Christinaprojektet - Infrastruktur- äskande 2021

Detaljprojektering av Olof Palmes gata
 Ny gång- och cykelväg, trafiksäkerhetshöjande åtgärder, tillgänglighetsanpassade
 busshållplatser samt markanpassning med infart och handikapparkering vid Kulturflygen
 och Biblioteket mm

				2021
Åtgärd	Antal	Enhet	a-pris	Kostnad
PROJEKTERING				
Detaljprojektering Olof Palmes gata (Mellangatan till Noliagatan)	460	tim	700	322 000
Projektledning	115	tim	679	78 085
Total summa				400 085
Avrundad summa				400 000

Kommentar:

§178

Vindbruksplan- tematiskt tillägg till översiktsplan 2021

21KS346

Revidering av vindbruksplan – tematiskt tillägg till översiktsplan 2021 - samråd

Piteå kommun har sedan 2014 en vindbruksplan, KF beslut 2014-03-17 § 56. Sedan dess har en omfattande etablering av vindkraftverk skett vilket ligger i linje med Piteå kommuns vilja att bidra till Sveriges miljöambition om 100 % förnyelsebar elproduktion till år 2040, samtidigt som kommunen tar ansvar för både mark- och vattenanvändningen inom kommunen.

Utvecklingen inom vindkraftbranschen är mot allt högre verk. Vindbruksplanen från år 2014 fokuserade på höjden 200 meter, mätt vid spetsen på det blad som står rakt upp. Det är sannolikt att kommande etableringar innebär högre verk än så, upp till 300 meter och i framtiden högre än så.

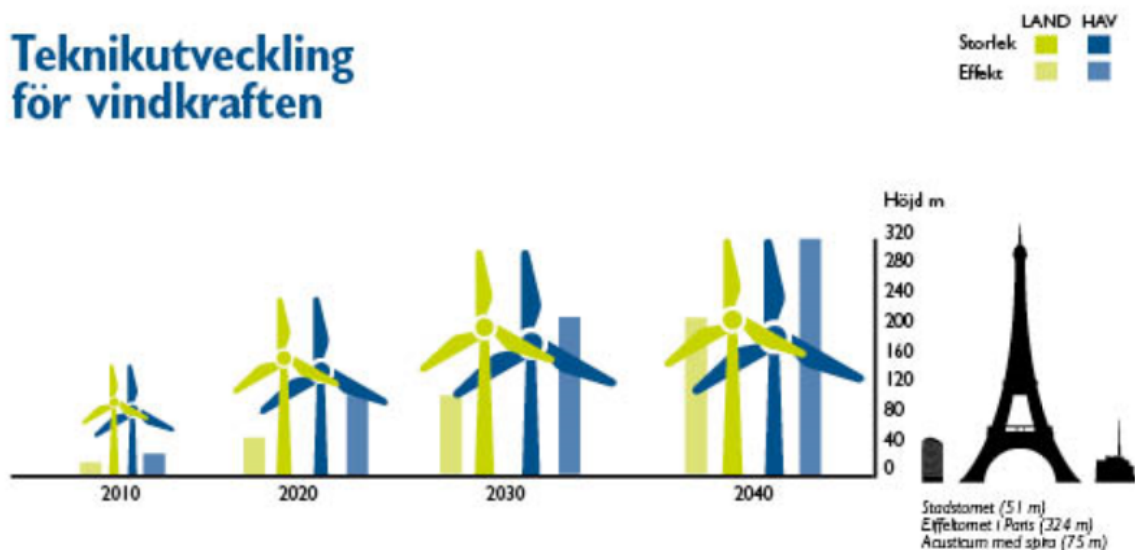


Diagram 1: visar den troliga teknikutvecklingen gällande höjd för vindkraftverk. Förutom att de blir högre förbättras även effektiviteten. År 2010 var effekten ca 2–3 MW, år 2020 ca 4 MW för landbaserad vindkraft och 10 MW för havsbaserad vindkraft, år 2030 förväntas ca 10 MW för landbaserad och ca 20 MW för havsbaserad, år 2040 förväntas ca 20 MW för landbaserad och ca 30 MW för havsbaserad.

Denna revidering baseras i övrigt på det framtagna materialet sedan 2014:

- Del 1 Vindbruksplan: Vindbruksplanen pekar ut områden med goda förutsättningar för vindkraft med få konkurrerande intressen, samtidigt som områden där vindkraft inte går eller är svår att kombinera med andra intressen tydliggörs.
- Del 2 Planeringsförutsättningar: Beskrivningar och analyser i kommunen samt förutsättningar för vindkraft i ett långsiktigt resurshushållnings- och samhällsplaneringsperspektiv. Beskrivning av vilka hänsyn respektive lämpligt område kräver.
- Del 3 Miljökonsekvensbeskrivning: Bedömning av vilka konsekvenser för miljön vindbruksplanen medför.

Miljökonsekvensbeskrivningen från 2014 bedöms fortsatt fullgod, de förändringar som revideringen medför bedöms ge en minskad påverkan på miljön då en mer restriktiv syn på höga vindkraftsverk inom vissa områden kommer att hållas. Det tillkommer även områden som klassas som olämpliga för vindkraft.

Erfarenheter från pågående vindkraftsetablering

Under ett antal år har flera etableringar av vindkraft i kommunen skett och etableringsarbetet pågår fortfarande.

Det finns i kommunen tillstånd att bygga i storleksordningen 1200 vindkraftverk varav 1101 i Markbygden. Nu vid sommaren 2021 finns cirka 300 vindkraftverk uppförda.

Vindkraftsutbyggnaden i Markbygden är ännu inte fullständigt genomförd men en erfarenhet av det pågående arbetet är att utbyggnaden har inneburit konsekvenser för boende i Markbygden samt kommunen i stort. Under dessa år har både positiva och negativa kommentarer gällande vindkraftsetableringarna kommit till kommunens kännedom.

Positiva synpunkter som har framkommit:

- Arbetstillfällena lokalt inom bl a markentreprenader.
- Lokala företag som har fått uppdrag har gynnats av utbyggnaden.
- Förnyelsebar elproduktion.

Negativa synpunkter som har framkommit:

- Förändrad landskapsbild i områden som karaktäriserats av naturens former och där det tidigare varit relativt låg grad av bebyggelse eller höga byggnader.
- Förändringar genom ljus och hindarsbelysning i områden där det tidigare saknats ljuskällor.
- Upplevelser av industriellt ljud/brus på platser där det tidigare inte funnits.
- Ökad trafikbelastning på vägar och vägskador.
- Förutsättningar för natur- och vildmarksupplevelser har förändrats.
- Oro kring vindkraftverkens stabilitet (skador och händelser gällande vingar, torn).

Syfte och resultat av revideringen

Denna revidering av vindbruksplanen säkerställer att planen förhåller sig väl till vindkraftverkens utvecklade teknik och högre byggnadshöjd samt avgränsar var i kommunen etablering av vindkraftsverk som är högre än 150 meter är möjlig. Den reviderade planen är tänkt att användas under de närmsta åren i väntan på resultaten från pågående nationella utredningar.

Resultatet av revideringen är att karta 1 ersätter karta 2 på sidan 9 i Del 1 vindbruksplan från 2014. Fortsatt redovisas lämpliga och olämpliga områden för etablering av vindkraft. Därutöver tillkommer områden med maxhöjd 150 meter för vindkraftverk. Orsaken till detta är dels nuvarande bestämmelser gällande hindermarkering samt inriktningen till allt högre vindkraftsverk både som byggnad samt hur de påverkar landskapsbilden i kommunen. Karta 1 tar hänsyn till detta.

Landskapsanalysen

Sverige har som en av Europarådets medlemsstater ratificerat Landskapskonventionen (2011) och bekräftar därmed att landskapet är en viktig del av människornas livskvalitet. Enligt den europeiska landskapskonventionen förväntas de länder som ratificerat landskapskonventionen att *"i lag erkänna landskapet som en väsentlig beståndsdel i människornas omgivning, ett uttryck för mångfalden i deras gemensamma kultur- och naturarv samt en grund för deras identitet."* Konventionen medför att stor vikt ska läggas vid hänsynstaganden till landskapet och dess upplevelse då landskapet har en betydelsefull inverkan på människans identitet. Detta ska beaktas även om inte Sverige fullt ut har inarbetat landskapets värde i svensk lagstiftning.

Mot bakgrund av detta har den landskapsanalys som togs fram 2012 som ett underlag i arbetet med vindbruksplanen, beaktats i högre grad i den nya analysen. Detta har medfört en viss omvärdering av områden nära bebyggelse och i den kustnära delen av kommunen, där det bor fler människor som berörs av vindkraft.

Landskapstyperna öster om skogslandskapet är plattare och har större känslighet för vindkraft. En tolkning är att skogslandskapet är mer tåligt för vindkraft och verken kan där vara högre medan landskapstyperna öster därom inte klarar högre verk än max 150 meter med tanke på både visuella intryck och störningar från hinderbelysning för boende. Redan idag sker en indirekt påverkan på exempelvis Infjärden från Markbygden trots att vindkraften inte ännu är fullt utbyggd i Markbygden och att Infjärden ligger öster om skogslandskapet.

Tillämpningen av landskapsanalysen har medfört en ganska stor förändring av utpekandet av lämpliga områden för vindkraft i kommunens östra delar.

Även om skogslandskapet kan tolkas som mer tåligt för vindkraft kommer en höjning av vindkraftverken från 200 m till eventuellt mer än 300 m sannolikt att ge en större och mer vidsträckt landskapspåverkan i områden utpekade som lämpliga.

De hindermarkeringsbestämmelser som gäller anger att ett vindkraftverk som har en höjd av 45–150 meter över mark- eller vattenytan ska vara försett med medelintensivt rött blinkande ljus på nacellen (generatoren). Ett vindkraftverk som har en höjd över 150 meter över mark-

eller vattenytan ska, dagtid samt i gryning och skymning, vara försett med högintensivt vitt blinkande ljus på nacellen.

För mer utförlig information se Transportstyrelsens författningssamling TSFS 2020:88.

Aktualisering av analysresultatet från vindbruksplanen 2012

Utöver tillämpningen av landskapsanalysen har även analysresultatet från vindbruksplanen 2012 aktualiserats. I analysen ingick underlag som riksintressen och andra markanvändningsintressen än vindkraft. Förändringar i dessa underlag har i den nya analysen beaktats. Underlag som använts i analysen är följande:

- Riksintressen
- Försvarsintressen
- Rennäringsintressen
- Boende – permanentboende
- Friluftslivsintressen
- Naturmiljöintressen

Av de underlag som ingick i analysen är det främst ny kunskap om förekommande örnrevir och bostäder som har resulterat i en förändrad klassning för ett mindre antal små områden. Då det gäller bostäder har det visat sig att det underlagsdata som användes för analys till vindbruksplan 2012 har brister. Den tidigare analysen innehöll enbart permanenta bostäder, dvs bostäder där någon är folkbokförd enligt Skatteverkets uppgifter. Analysen har därför kompletterats och tar även med bostäder som har adressats, dvs nyttjas som bostad men inte permanentbostad. Den tidigare analysen fick konsekvenser då det i området finns många exempel på bostäder (bostadsbyggnader på gamla jord- och skogsbruksfastigheter) som idag nyttjas för deltidboende/fritidsboende.

En ny områdesklassning efter revideringen redovisas i tabell 1.

Områden med tillstånd och/eller har regeringens tillåtlighet

Områden som redan är tillståndsgivna eller har regeringens tillåtlighet påverkas inte av resultatet av den nya analysen. Det finns delar av tillståndsgivna områden som enligt analysen bedöms som olämpliga men tillståndet gäller fortsatt.

Kända händelser nationellt inom vindkraftområdet:

I samband med de stora etableringarna som pågår i Sverige nu sker parallellt några händelser som sannolikt kommer att medföra att kommunerna i framtiden har att ta ställning till var vindkraft lämpligast kan placeras. Resultaten från nedanstående aktiviteter är inte känt nu sommaren 2021 men kommer sannolikt att få stora konsekvenser framöver.

Nationell strategi för en hållbar vindkraft, Energimyndigheten ER 2021:2.

Rapport framtagen i samarbete med Naturvårdsverket och Energimyndigheten. Strategin har tagits fram och redovisats januari 2021. Syftet med strategin är att bidra till energiomställningen genom att skapa förutsättningar för den framtida utbyggnaden av vindkraft sker på ett långsiktigt hållbart sätt.

Strategin beaktar den landbaserade vindkraften och när det gäller havsbaserad vindkraft hanteras den istället inom Havs- och vattenmyndighetens förslag till havsplaner som nu ligger för beslut hos regeringen under 2021.

Nationella strategin föreslår att regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att genomföra regionala analyser i nära samarbete med kommuner och andra relevanta aktörer. Uppdraget ska resultera i ett regionalt planeringsunderlag som visar potentiella områden och utbyggnadsmöjligheterna för vindkraft i respektive län.

Statlig utredning om kommunal tillstyrkan

För att en verksamhetsutövare ska kunna få tillstånd till en anläggning för vindkraft fordras att kommunen tillstyrker det (ibland kallat det kommunala vetot) eller att regeringen tillåtit verksamheten. En utredning pågår där det framgår att utredaren ska:

- undersöka förutsättningen för att upphäva bestämmelsen i 16 kap 4 § miljöbalken,
- lämna förslag på hur denna bestämmelse kan tas bort och hur det kommunala inflytandet kan tillgodoses på annat sätt, och
- bedöma alternativa förslag, för det fall bestämmelsen inte kan tas bort, i syfte att göra miljöprövningen av vindkraftsanläggningar mer rättssäker och förutsägbar.

Uppdraget ska redovisas till regeringen 2021.

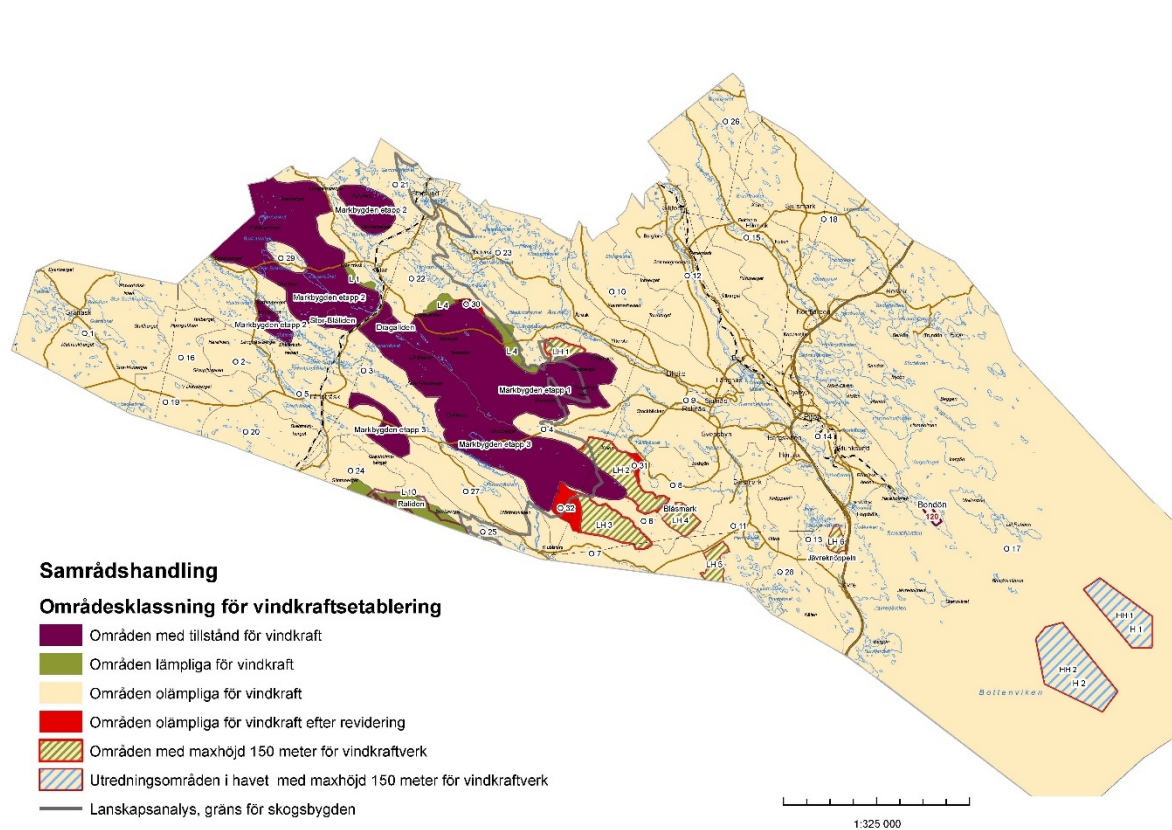
Regleringsbrev till Transportstyrelsen

Infrastrukturdepartementet har 2021-02-26 lämnat ett regleringsbrev till Transportstyrelsen där bland annat Transportstyrelsen senast 2021-12-06 ska redogöra för hur myndighetens föreskrifter och allmänna råd, TSFS 2010:155, om markering av föremål som kan utgöra en fara för luftfarten och om flyghinderanmälan förhåller sig till de internationella standarder och rekommendationer som anges i Chicagokonventionens Annex 14 Aerodrones avseende möjligheten att bevilja undantag från reglerna och medge behovsstyrd hinderbelysning för vindkraftverk. Transportstyrelsen ska dessutom redovisa en jämförelse mellan det Svenska regelverket och andra relevanta europeiska länders nationella regelverk gällande behovsstyrd hindermarkering.

Karta I.

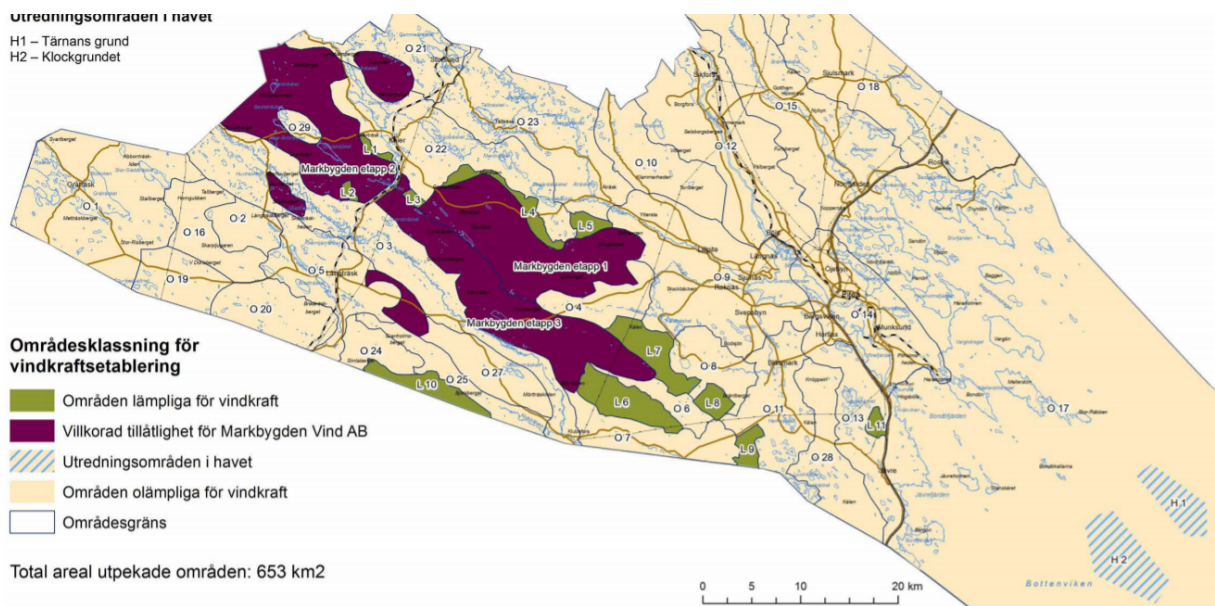
Områdesklassning för vindkraftsetablering med tre nya klasser i den nya revideringen

- Områden olämpliga för vindkraft efter revidering
- Områden där maxhöjden för vindkraftverk är max 150 meter (öster om skogslandskapet)
- Utredningsområden i havet där maxhöjden för vindkraftverk är 150 meter



Karta 2 (referens)

Nedanstående Karta 2 finns på sidan 9 i Del 1 vindbruksplan från 2014 och ersätts med ovanstående karta 1, efter genomförd revidering.



Tabell I. Nya områdesklassningar efter revideringen:

Efter genomförd revidering tillkommer nya områdesklassningar, dessa framgår nedan.

OMRÅDESNAMN	OMRÅDESKOD_GÄLLANDE	OMRÅDESKOD_REVIDERAD	KATEGORI_REVIDERAD	BESKRIVNING
Manliden	L 4 (del av)	O 30	Område olämpligt för vindkraft	Större hänsynstagande till bebyggelse än i vindbruksplan från 2012. Här tas även hänsyn till bostäder som används för fritidsboende/deltidsboende. *
Bräntberget-Granträskmark	L 7 (del av)	O 31	Område olämpligt för vindkraft	Större hänsynstagande till bebyggelse än i vindbruksplan från 2012. Här tas även hänsyn till bostäder som används för fritidsboende/deltidsboende. *
Björnhålen-Brännfors-Brändmyran	L 6 (del av)	O 32	Område olämpligt för vindkraft	Större hänsynstagande till bebyggelse än i vindbruksplan från 2012. Här tas även hänsyn till bostäder som används för fritidsboende/deltidsboende. *
Gräberget	L 5	LH 1	Område lämpligt för vindkraft med maxhöjd 150 m	Landskapet öster om skogslandskapet (kustnära skogslandskapet och odlingsbygden) har en större känslighet för vindkraft med tanke på både visuella intryck och störningar från hinderbelysning för boende.
Bräntberget-Granträskmark	L 7 (del av)	LH 2	Område lämpligt för vindkraft med maxhöjd 150 m	Landskapet öster om skogslandskapet (kustnära skogslandskapet och odlingsbygden) har en större känslighet för vindkraft med tanke på både visuella intryck och störningar från hinderbelysning för boende.
Björnhålen-Brännfors-Brändmyran	L 6 (del av)	LH 3	Område lämpligt för vindkraft med maxhöjd 150 m	Landskapet öster om skogslandskapet (kustnära skogslandskapet och odlingsbygden) har en större känslighet för vindkraft med tanke på både visuella intryck och störningar från hinderbelysning för boende.
Blåsmark	L 8	LH 4	Område lämpligt för vindkraft med maxhöjd 150 m	Landskapet öster om skogslandskapet (kustnära skogslandskapet och odlingsbygden) har en större känslighet för vindkraft med tanke på både visuella intryck och störningar från hinderbelysning för boende.
Andersmyran	L 9	LH 5	Område lämpligt för vindkraft med maxhöjd 150 m	Landskapet öster om skogslandskapet (kustnära skogslandskapet och odlingsbygden) har en större känslighet för vindkraft med tanke på både visuella intryck och störningar från hinderbelysning för boende.
Jävrenköppeln	L 11	LH 6	Område lämpligt för vindkraft med maxhöjd 150 m	Landskapet öster om skogslandskapet (kustnära skogslandskapet och odlingsbygden) har en större känslighet för vindkraft med tanke på både visuella intryck och störningar från hinderbelysning för boende.
Kust- och skärgårdsområdet	H 1	HH 1	Utredningsområde i havet för vindkraft med maxhöjd 150 m	Skärgårdslandskapet med stora natur- och kultur - och friluftslivsvärden som har en större känslighet för vindkraft med tanke på både visuella intryck och störningar från hinderbelysning . I nära anslutning finns de i kommunen största skyddade områdena ur natur- och friluftslivsperspektiv (Naturreservat, Riksintresse och Natura 2000).
Kust- och skärgårdsområdet	H 2	HH 2	Utredningsområde i havet för vindkraft med maxhöjd 150 m	Skärgårdslandskapet med stora natur- och kultur - och friluftslivsvärden som har en större känslighet för vindkraft med tanke på både visuella intryck och störningar från hinderbelysning . I nära anslutning finns de i kommunen största skyddade områdena ur natur- och friluftslivsperspektiv (Naturreservat, Riksintresse och Natura 2000).



Piteå Kommun

Del I PLAN



Tematiskt tillägg till översiktsplanen avseende vindbruk

VINDBRUKSPLAN

Vindkraften som planeras i vår kommun kommer att påtagligt förändra landskapet men samtidigt bidra till arbetstillfällena och förnybar energi. Detta är en planeringsutmaning där vi behöver din hjälp.

Dokumentet kommer när det är klart att vara ett tillägg till Piteås översiktsplan, som visar vår viljeinriktning över hur vi vill utveckla och anpassa vindkraften på ett sätt som stämmer med våra ambitioner om en uthållig och attraktiv kommun.

Piteå i januari 2014

Peter Roslund
Kommunalråd (s)

Detta dokument har upprättats av ÅF i samarbete med Samhällsbyggnad, Fysisk planering (f d Miljö- och Byggnadskontoret) på uppdrag av Kommunstyrelsen vid Piteå kommun.

Medverkande konsulter är Stellan Lundberg, Tryggve Sigurdson, Eva Andersson och Maria Lundberg, samtliga från ÅF.

Medverkande tjänstemän är Margareta Ersta, Mikael Ferm, Ulf Hedman, Lennart Lindelöf, Peder Ljungqvist, Anna-Karin Lundberg, Johannes Räftegård, Linnea Skog, Gudrun Åström, och Tomas Öman, Samhällsbyggnad, Plan och trafik, Piteå kommun.

Omslagsbild: Vy över de 14 vindkraftverken på Bondön. Foto: Lars Johansson/Piteå kommun. Vy över de 12 vindkraftverken i Dragaliden. Foto: Tomas Öman. Lillpiteälven. Foto: Peder Ljungqvist

I	Innehåll	
1	En attraktiv och uthållig kommun	3
2	Vindbruksplanen	5
3	Metod för avgränsning av vindkraftsområden	6
4	Områdesklassning för storskalig vindkraft	7
5	Riktlinjer för storskalig vindkraftsetablering	10
6	Detaljplaneläggning	12
7	Prövning och tillsyn	12
8	Riktlinjer för mindre vindkraftsetableringar	13
9	Uppföljning	13

Till handlingarna för vindbruksplanen hör följande handlingar:

- Planeringsförutsättningar
- Planhandling (detta dokument)
- Miljökonsekvensbeskrivning
- Samrådsredogörelse
- Utlåtande och särskild sammanställning

Till Vindbruksplanen läggs förutom ovanstående handlingar även beslutsprotokoll från kommunfullmäktige.

Planprocess

Vindbruksplanen är resultatet av ett omfattande arbete där kommunen tar ställning i frågor som berör många människor på olika sätt. Därför antas planen först efter ett omfattande förankringsarbete där myndigheter, medborgare och organisationer ges tillfälle att lämna synpunkter och förslag.

Samråd genomfördes under 2012 och inkomna synpunkter under samrådet samt de förändringar de föranlett redovisas i dokumentet *Samrådsredogörelse*. Planen var utställd för granskning under september-november 2013. Synpunkter som inkom under utställningen och de förändringar de föranlett finns redovisade i dokumentet *Utlåtande och särskild sammanställning*. Vindbruksplanen godkändes av Miljö- och byggnämnden i februari 2013 och antogs av kommunfullmäktige **XX månad 2013**. Protokoll från kommunfullmäktiges antagandebeslut biläggs planen.

2 En attraktiv och uthållig kommun

Miljö- och klimatutmaning

Världens intresse för energiomställning har aldrig varit större än idag. Den globala uppvärmningen, oljans ändlighet och miljöpåverkan, den tragiska kärnkraftsolyckan i Japan, det ökande antalet stormar och skyfall världen över, är exempel på faktorer som bidragit till det starka globala engagemanget.

För samhällets långsiktiga hållbarhet är det av största vikt att det sker en omställning från klimatpåverkande energiproduktion och användning av fossila bränslen till användande av förnybar energi samt att energisparande och resurshushållning präglar beslut inför framtiden. Vindbruk är en del av arbetet med samhällets omställning, och ett av Piteås bidrag till en positiv och hållbar samhällsutveckling.

Energiomställning och -effektivisering är inte en fråga som kan avgränsas till att handla om lokal utveckling och nya arbetstillfällen. Det är snarare en fråga – som EU-kommissionen uttryckt det – som handlar om långsiktig överlevnad för människor och allt levande.



Vy över Dragaliden (foto: Piteå kommun).

Varför vindkraft i Piteå?

En ny näringsgren är på väg att växa fram inom Barentsområdet i allmänhet och i Norra Sverige i synnerhet. En vindkraftsutbyggnad i stor skala har en rad övergripande syften. Den harmonierar med samtliga tillväxtdokument som tagits fram på europeisk, nationell, regional och lokal nivå. En utbyggnad innebär också att:

- nya arbetstillfällen tillkommer i kommunen, såväl tillfälliga som permanenta,
- nya utbildningar kan etableras på olika nivåer. Ett exempel är yrkeshögskoleutbildningen till internationell vindbrukstekniker som etablerats i Piteå.
- forskning och teknisk utveckling inom vindbruk ges möjlighet att utvecklas, något som också gynnar möjligheterna till utbildning. En koppling mellan forskning, utbildning och teknisk utveckling driver vindbruket framåt, samtidigt som det ger positiva effekter både lokalt, regionalt och nationellt.
- intresset för konferenser, seminarier och kunskapsutveckling förmodas öka kontinuerligt.



Vy över Gråträsk (foto: Piteå kommun).

- det skapas fler arbetstillfällen utanför kommunens tätorter, samtidigt som ett ökat vindbruk ställer krav på infrastruktur och samhällsservice. Detta är ett kraftfullt bidrag till en positiv utveckling för landsbygden i Piteå kommun.
- det kan skapas en stark framtidstro i regionen som följd av de planerade satsningarna.

Dessa aspekter beskrivs närmare i kap 6 'Del 2 Planeringsförutsättningar'. För att en vindkraftsexpansion skall kunna ske och för att skapa tillväxt krävs att följande processer hanteras smidigt och effektivt:

- Tillståndsprocessen
- Finansieringen av projekten
- Utbyggnad av infrastruktur i form av hamnar, förstärkta och nya el-nät, förstärkt vägnät etc.
- Rekrytering av arbetskraft för montering av verk
- Uppdrag för företag i regionen
- Nya utbildningar
- Ny forskning och tekniska lösningar
- Information och övriga insatser

I oktober 2011 finns i Piteå 28 vindkraftverk med en sammantagen effekt av ca 60 MW. Kommunen är en av de tio mest vindbruksstäta i landet.

I det fall planen genomförs enligt förslaget skulle det ge 10 TWh eller mer förnyelsebar energi. Det motsvarar minst 1/3 av det nationella planeringsmålet till 2020.

Uthållig kommun

Piteå ska möta framtiden som en attraktiv och uthållig kommun. Den 10 november 2009 skrev Piteå kommun på EU-kommissionens Borgmästaravtal. Tillsammans med över 900 andra europeiska städer arbetar kommunen för att sänka sina koldioxidutsläpp med mer än 20 % fram till 2020.

Piteå kommun deltar i Energimyndighetens program 'Uthållig kommun Del 3' som pågår 2012–2014. De 37 kommuner som deltar utgör "de mer ambitiösa kommuner som genom samverkan vill skapa, utveckla och sprida spjutspets exempel inom områdena för energismart fysisk planering och näringspolitik med energifokus".

Begreppet uthållig kommun innefattar social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Strävan är att alla människor ska ha samma möjligheter att ta del av och vara delaktiga i samhället. Uthållighet ställer krav på balans mellan mänskliga behov, miljöpåverkan och tillväxt. Utveckling och förändring av samhället måste vila på naturens förutsättningar.

Utmaningar

All energiproduktion påverkar miljön. Vindbruk har fördelar som en förnyelsebar källa till energi



av hög kvalitet med låg klimatpåverkan. El från vindbruk som ersätter fossilbaserad energi ökar hållbarheten i det globala energisystemet.

Inom Piteå kommun finns goda förutsättningar för vindbruk. Relativt stora områden har vindhastigheter över 7 m/s på 100 meters höjd.

Förslaget till vindbruksplan ger utrymme för en stor mängd vindkraft. Om än bara delar av planerna realiserar innebär det sammantaget ett stort bidrag till uppfyllelse av både nationella och internationella klimat- och miljömål. En ny näring utvecklas och kan ge arbetstillfällen till många människor i regionen.

Storskaligt vindbruk innebär samtidigt en lokal påverkan genom etableringen av torn, vägar och kraftledningar. Stora arealer naturmark exploateras och tas i anspråk. Växt- och djurliv påverkas. Transporterna blir många under byggnadsskedet. Vindkraftverken ger störningar vad gäller ljud och ljus (buller och varningsbelysning).

Vindkraftverken syns långt i landskapet och påverkar natur, kultur och friluftsliv. Tillgängligheten till och upplevelsen av natur och landskap förändras för människor som bor och vistas här.

Vindbruk ställer också krav, dels på lokalsamhället, dels på infrastruktur och samhällsservice. Lokalsamhället förändras på ett sätt som alla människor kanske inte uppfattar som positivt. Infrastrukturen utsätts för påfrestningar och måste leva upp till nya kapacitets- och underhålls krav, samhällsservicen måste svara upp mot ändrade bostättnings- och sysselsättningsmöjligheter. För Piteå kommun som organisation innebär det att kommunen måste kunna leva upp till de förväntningar som finns om snabb och rättssäker

handläggning av ärenden, att kommunen kan leverera den samhällsservice som är kommunens ansvar. Kommunen ska allmänt sett vara en aktör för en positiv utveckling.

Vindbruk är en ny markanvändning som ska etableras där andra värden och intressen redan finns. Vindbruksplanen eftersträvar en avvägning mellan olika intressen och resurser inom kommunen. Vindresursen vägs mot natur- och kulturmiljövärden och andra resurser som ren- och besöksnäring, friluftsliv och rekreation samt bebyggelse. Vindbruk ses i planen i ett resursperspektiv med en långsiktigt hållbar markanvändning som mål. Vindbruksplanen bygger på Piteå kommuns generella uppfattning att det är viktigt att ta fasta på vindkraftsutbyggnadens positiva sidor. Dessa bidrar till en samhälls- och organisationsutveckling för ett långsiktigt hållbart samhälle.

Klimat- och energiplan

I Piteå kommuns Klimat- och energiplan är förnybar energi ett av tre prioriterade områden. Planens mål är att Piteå ska vara nettoexportör av förnyelsebar energi, samt att den kommunala organisationens energibehov för uppvärmning och el ska tillgodoses med förnyelsebar energi. Att skapa förutsättningar för ett ökat vindbruk i Piteå kommun är ett sätt att förverkliga de ambitioner och mål som klimat- och energiplanen ger uttryck för.

Klimat- och energiplanen ställer upp följande mål:

- Till 2020 har fossila koldioxidutsläpp minskat med minst 50 % jämfört med 1998 för kommunen som geografiskt område.

- Till 2020 har fossila koldioxidutsläpp minskat med minst 90 % jämfört med 1998 för kommunkoncernen.
- Till 2020 är Piteå nettoexportör av förnyelsebar energi.

Tillväxtprogram

Som uttryck för Piteå kommuns viljeinriktning har ett tillväxtprogram fastställts. Möjligheter för utveckling av vindbruk i skogsterräng är en del därav. Ett annat mål är att

- stärka och utveckla Piteå som ett centrum för forskning, utveckling och kommersialisering av förnyelsebar energi.

Regeringsbeslut om tillåtlighet för vindkraft i delar av Piteå kommun

Regeringen beslutade den 4 mars 2010 att, med vissa villkor, godkänna att högst 1 101 vindkraftverk anläggs och drivs inom ett avgränsat område i Piteå kommun. Området kallas i dagligt tal för ”Markbygden” och redovisas på karta sid 9. De åtgärder som vidtas utifrån beslutet måste ha påbörjats senast den 31 december 2021. En ansökan om tillstånd att genomföra utbyggnadens etapp 1 inlämnades under 2010 och tillstånd meddelades av Länsstyrelsen Norrbotten i december 2011.



Vindkraftsresa till Hornberget med intresserade boende i Markbygdenområdet, 2007. Foto Michael Nilsson.

3 Vindbruksplanen

Denna plan visar kommunens syn på vindkraften i den kommunala planeringen och ska ge stöd vid handläggning och bedömning av vindkrafts-ärenden. Genom analys och avvägning mellan olika förekommande resurser och utvecklingsmöjligheter ska vindkraften anpassas till en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling.

Detta dokument är vägledande för efterkommande planering.

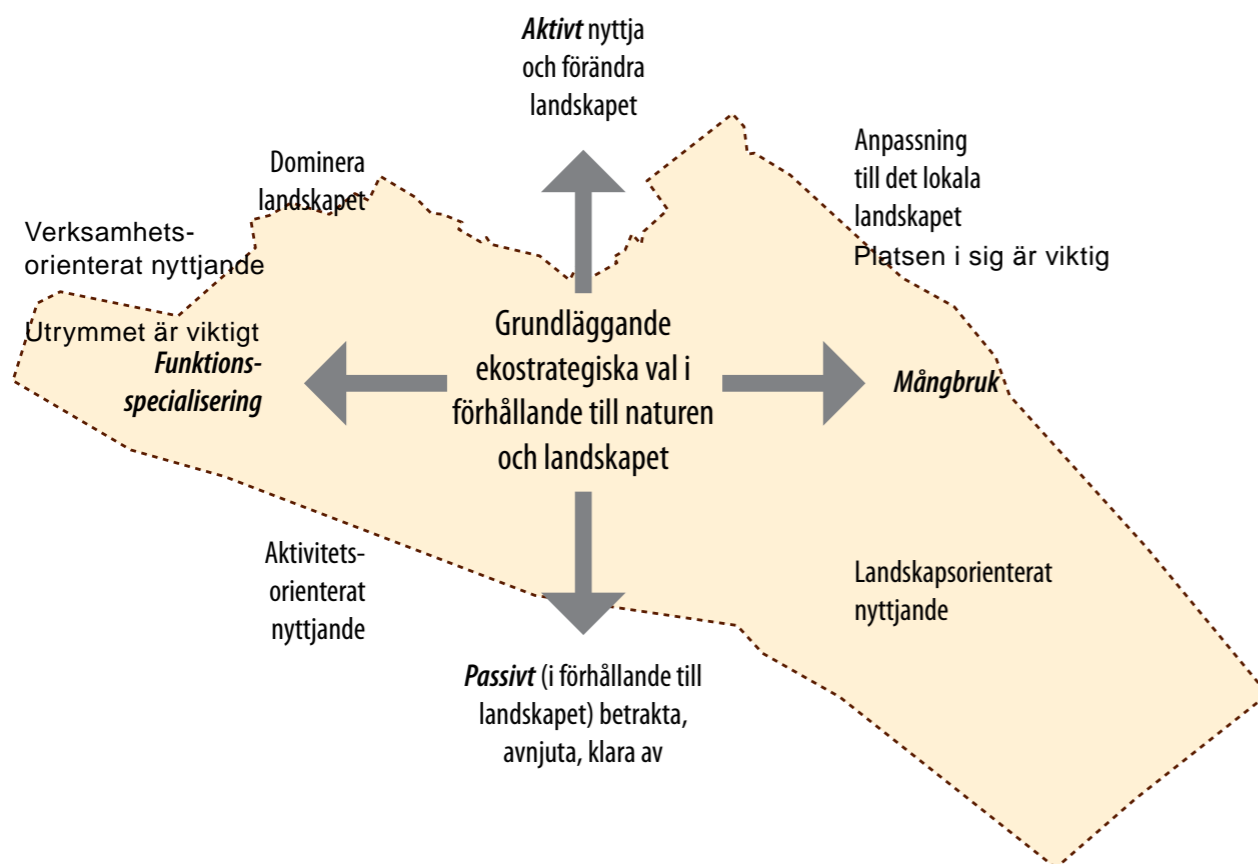
Planen omfattar hela kommunytan, men ställningstaganden och riktlinjer är avgränsade till temat vindbruk. Till planen hör även en miljökonsekvensbeskrivning.

Underlagsanalyser

Vindbruksplanen bygger på särskilt framtagna underlag och utredningar som landskapsanalys, örninventering, fiskeutredning och demokratiutredning. Dessa är, tillsammans med tidigare utredningar och planer, analyserade i dokumentet "Del 2 Planeringsförutsättningar". Del 2 utgör förarbete till vindbruksplanen och beskriver och analyserar faktaunderlag utförligt.

Avvägningar mellan resurser i landskapet och i planen

Alla verksamheter kräver plats i fysiskt begränsade rum - i detta fall Piteå kommun betraktad som



Figur 1 Den ekostrategiska begreppsramen (efter Klas Sandell, 2000). Väl gjorda avvägningar mellan vindkraften och andra intressen skapar förutsättningar för samsyn kring en ekologiskt och socialt uthållig markanvändningen.

yta. Landskapet är det fysiska rum, den gemensamma resurs där såväl existerade som tillkommande värden och markanvändningar ska rymmas. Figur 1 visar en modell som använts i planarbetet för att tydliggöra avvägningar vid nyttjandet av landskapet. Landskapet kan nyttjas funktionsspecialiserat men kan då utesluta andra värden och intressen. I ett mångbruk kan olika värden och markanvändningar försöka samsas.

Vindkraft är en ny typ av verksamhet och markanvändning inom kommunen som tar stora arealer i anspråk och som förändrar och dominerar landskapet. Stora och okänsligt utförda vindkraftsparker kan föröda grundläggande kvaliteter i natur- och kulturlandskapet. Vindkraft kan också inrymmas i ett mångbruk och samspele med och stärka andra resurser.

Den Europeiska Landskapskonventionen anger som mål att åstadkomma *kvalitativa landskap*. Det betyder att naturens och kulturlandskapets innehåll och värden ska respekteras. Resursutnytt-



Breddning av kraftledningsgata på Pitholmen inför anslutningen av vindkraftverken på Bondön 2008. (foto: Kerstin Boström, ÅF)

janden som vindkraft ska inordnas i landskapliga strukturer - dalgångar, höjdsträckningar, trakter - och kunna identifieras i förhållande till betydelsebärande enheter som byar, kända landmärken, namngivna områden etc, samtidigt som produktion och högt resursutnyttjande kan utföras.

Vindbruksplanen redovisar avvägningar mellan olika värden och resurser inom kommunens yta i konventionens anda. Landskapet är en gemensam tillgång och ett gemensamt ansvar.

Demokrati

Där förändringar sker ska människor aktivt kunna delta i värdering och förvaltning av landskapet.

Det kan ske genom ett aktivt deltagande i samrådet om denna plan eller i samband med samråd inför prövning enligt miljöbalken.



Förberedande avverkning inför kabelförläggning i mark längs vägen på Bondön. (foto: Kerstin Boström, ÅF)

4 Metod för avgränsning av vindkraftsområden

Nedan beskrivs de ställningstaganden som har legat till grund för den geografiska indelningen i lämplighetsklasser för storskalig vindkraftsexploatering. Kriterierna för avgränsning beskrivs närmare i avsnitt 8.3 i ”Del 2 Vindkraft i Piteå kommun, Planeringsförutsättningar”.

Utgångspunkt har varit goda vindförhållanden, riksintressen samt andra viktiga resurser. Där områden med goda vindförhållanden överlappar områden med andra för kommunen viktiga resurser har avvägningar gjorts.

Vindförhållanden

Vindförhållanden har avgörande betydelse för vindkraftens effektivitet och lönsamhet. Energimyndighetens vindkartering från 2011 ger en indikation om var i kommunen vindförhållandena är bäst och har utgjort utgångspunkt för den föreslagna områdesindelningen. Nya mer detaljerade vindkarteringar genomförs efterhand av Energimyndigheten.

Vindberäkningarna är gjorda för höjder mellan 80 och 140 meter över marknivån. I denna plan används beräknade vindstyrkor 100 meter ovan mark, vilket är samma höjd som Energimyndigheten använt vid utpekande av riksintresseområden för vindbruk.

Riksintressen

Riksintressena naturmiljö, kulturmiljö, friluftsliv, infrastruktur och kommunikationer, försvarsintressen samt rennäring har ingått i avvägningarna.

Vid avvägningar mellan intressena har bedömning gjorts om etablering av vindkraft skulle påverka själva motivet, kärnvärdet, för riksintresset. Där så är fallet har stor del av dessa områden bedömts vara olämpliga för vindkraftetablering. I de fall vindkraftetablering ändå ansetts kunna komma ifråga motiveras detta i beskrivningen av respektive område.

En etablering i anslutning till större industrier och infrastrukturstråk, exempelvis E4, stambanan eller den planerade Norrbottenbanan, kan t ex vara möjlig.

Landskap

I kommunen har sex olika landskapskaraktärer identifierats.

- Skogsbygden,
- Kustnära skogslandskapet,
- Mellanbygden,
- Odlingsbygden,
- Skärgården och
- Tätortslandskapet.

Skogsbygden och Kustnära skogslandskapet bedöms ha relativt hög visuell tålighet gentemot förändringar och tillskott av nya element som exempelvis vindkraftverk. Landskapskaraktärerna beskrivs och analyseras i underlagsmaterialet 'Landskapsanalys Piteå kommun' samt översiktligt i kap 2, Del 2 Planeringsförutsättningar.

Natur, kultur, friluftsliv

Höga naturvärden, höga kulturmiljövärden samt för pitebor och turister viktiga besöksmål och rekreativmiljöer har ingått i avvägningarna.



*Svensbyn riksintresse kulturvård
(foto: Piteå kommun)*



*Rosfors - värdefull kulturmiljö och naturreservat
(foto: Piteå kommun)*



*Floren - ett Natura 2000-område
(foto: Piteå kommun)*

Kustnära skogslandskapets tålighet för förändringar och den visuella tåligheten har ansetts vara relativt hög, särskilt inom områden som är starkt påverkade av människan. Strandområden anses däremot känsliga, sett både utifrån upplevelsevärden och deras låga visuella tålighet.

Bebyggelse

Bebyggelsen i kommunen är i hög grad koncentrerad till stadsbygden, till de större byarna samt till kustlinjen. Etablering av vindkraft inom dessa områden får här generellt större påverkan på bebyggelsen och på bostadsmiljöerna. Den glesa bebyggelsen i de inre delarna av kommunen innebär större utrymme för areellt utbredda verksamheter såsom vindkraft.

Näringsliv och arbetsmarknad

I områden med få arbetstillfällen och långa pendlingsavstånd till arbete kan vindkraften tillföra stora värden. I miljöer där andra värden finns, t ex för turism och det är acceptabelt nära till arbetstillfällen, kan påverkan på näringsliv och arbetsmarknad vara mindre gynnsam. Detta gäller exempelvis betydande delar av kusten och skärgården.

5 Områdesklassning för storskalig vindkraft

Vindbruksplanen pekar ut områden med goda förutsättningar för vindkraft med få konkurrerande intressen, samtidigt som områden där vindkraft inte går eller är svår att kombinera med andra intressen tydliggörs.

Områdesklassningens utgångspunkt är etablering av storskalig vindkraft, dvs ett eller flera verk med en totalhöjd över 50 meter.

Med storskalig vindkraft avses vindkraftsetableringar som har en sådan omfattning att de är tillstånd- eller anmälningspliktiga enligt bilagan till Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Den geografiska analysen som har lett fram till områdesindelningen beskrivs i kapitel 8 i 'Del 2 Planeringsförutsättningar'. Analysen grundar sig på verk med en totalhöjd av 150-200 meter.

Riktlinjer för etablering av storskalig vindkraft finns på sid 10 och vindkraft i mindre skala på sid 13.

Områdesklasser

Fyra klasser som avser etablering av vindkraft inom kommunen har avgränsats. Områdena benämns:

- Lämpliga områden för vindkraft (klass L)
- Villkorad tillåtlighet för Markbygden Vind AB (klass T)
- Utredningsområden i havet (Klass H)
- Olämpliga områden för vindkraft (klass O)

Områdesklassningen visas på karta sid 9.

I en kommuntäckande vindbruksplan blir områdesindelningen översiktlig. Områdesavgränsningarna får inte ses som skarpa gränser.

I samband med prövning av vindkraftsetableringar tas fördjupad kunskap fram. Det innebär att delar av områden kan komma att omprövas i samband med fördjupade studier i exempelvis ett tillståndsförfarande. Detta gäller alla typer av områden.

Områdesbeskrivningar

Samtliga 'Lämpliga områden' och 'Villkorad tillåtlighet för Markbygden Vind AB' och 'utredningsområden i havet' är redovisade i kap 9 'Del 2 Planeringsförutsättningar'. Det som **särskilt ska beaktas** i samband med vindkraftsetablering är beskrivet.

'Olämpliga områden' beskrivs med de **särskilda skäl** som gör att områdena bedöms olämpliga för etablering av vindkraft.



Vindkraftverk på Dragaliden våren 2010 (foto: Tryggve Sigurdson, ÅF).

Lämpliga områden

'Lämpliga områden' är områden där vindkraft i första hand bör etableras. Konflikter med andra kända intressen inom dessa områden är förhållandevis få. Inom 'Lämpliga områden' prioriteras vindkraft framför andra intressen. Det medför konsekvenser för landskapsbilden och friluftslivet. Etablering av fritidshus försvåras.

'Lämpliga områden' för vindkraftsetablering är områden med goda vindförhållanden. De har i huvudsak medelvindar på mer än 7,0 meter per sekund på 100 meters höjd.

'Lämpliga områden' finns inom landskapskaraktärerna Skogsbygden och Kustnära skogslandskapet där den visuella tåligheten bedömts som hög. Landskapets nyttjande i dessa områden utgörs idag av skogsbruk, rennäring och friluftsliv.

'Lämpliga områden' har avgränsats så att bebodda fastigheter eller fritidsfastigheter inte finns inom de utpekade områdena. Jordbruksfastigheter som används som fritidshus och andra ospecificerade byggnader kan finnas inom områdena.

Elva 'Lämpliga områden' har pekats ut med en sammanlagd yta av 13 400 ha. Vid en maximal vindkraftutbyggnad motsvarar det en elproduktion per år av ca 3 700 - 4 800 GWh. Detta medför en ändrad markanvändning till vägar, fundament etc för 1 320 ha skog.

Villkorad tillåtlighet för Markbygden Vind AB

Regeringen lämnade 2010 Markbygden Vind AB tillåtlighet inom området, 45 000 ha, för uppförande av upp till 1101 vindkraftverk. I en tillåtlighetsprövning görs avvägningar mellan olika intressen på en mer övergripande nivå än i den efterföljande tillståndsprocessen. Tillåtligheten var villkorad avseende försvarsintresset, rennäringen, flora och fauna samt innehåller villkor för högsta ljudnivå.

Tillstånd enligt miljöbalken, en mer detaljerad prövning, lämnades i december 2011 för uppförande av upp till 314 vindkraftverk inom Markbygden Etapp 1. Prövning pågår för Markbygden Etapp 2.

Inom området finns delområden som utgör riksintresse för vindbruk som är lämpliga för vindkraftsetablering. Området innehåller också delområden med till vindkraft motstående intressen. Dessa områden kräver förstärkt hänsyn. Se Figur 9.1.

Tillåtlighetsområdet är i huvudsak beläget inom de områden som pekades ut som utredningsområden för vindbruk i Översiktsplan Landsbygden 2007. Området ligger inom Skogsbygden. Byskeälvens, Lillpiteälvens, Piteälvens och Åbyälvens dalgångar passerar genom området, varav Byskeälven, Piteälven och Åbyälven utgör Natura 2000-områden. Inom området finns flera naturreservat, större obrutna skogsområden, våtmarksområden av högsta värde samt försvarsintressen.

Utredningsområden i havet

'Utredningsområden i havet' är områden med flera till vindbruk motstående intressen. Den visuella tåligheten har bedömts som låg. På grund av tidigare kommunala beslut (Planprogram för Tärnans grund och Klockgrundet 2007) bedöms dessa områden som relevanta att pröva för etablering av vindkraft. Kunskapen om dessa områden är begränsad. Med fördjupad kunskap kan områdena klassas som antingen 'Lämpliga' eller 'Olämpliga'. En eventuell etablering av vindkraft kan innebära konsekvenser för skärgårdens attraktionskraft och värden och särskild hänsyn till motstående intressen ska iakttas.

Vid eventuell etablering av vindkraft kan det i dessa områden enbart bli aktuellt med vindkraftverk av den höjd att de enbart behöver förses med medelintensiva röda blinkande ljus.

Områdena har av länsstyrelsen bedömts som olämpliga för vindkraft. Även Totalförsvaret anser områdena vara olämpliga, då en eventuell etablering innebär stor risk för skada på riksintresset för totalförsvaret.

Olämpliga områden

Vindkraftsetablering inom Olämpliga områden bedöms stå i strid med god resurshushållning. I dessa områden finns starka motstående intressen såsom riksintressen eller kommunala intressen. Det kan vara höga natur- och kulturmiljövärden eller värden för friluftslivet, försvarsintressen eller rennäring. Det kan också vara områden som bedöms ha låg visuell tålighet för vindkraftsetableringar eller närhet till tätbefolkade områden.

Lämpliga områden

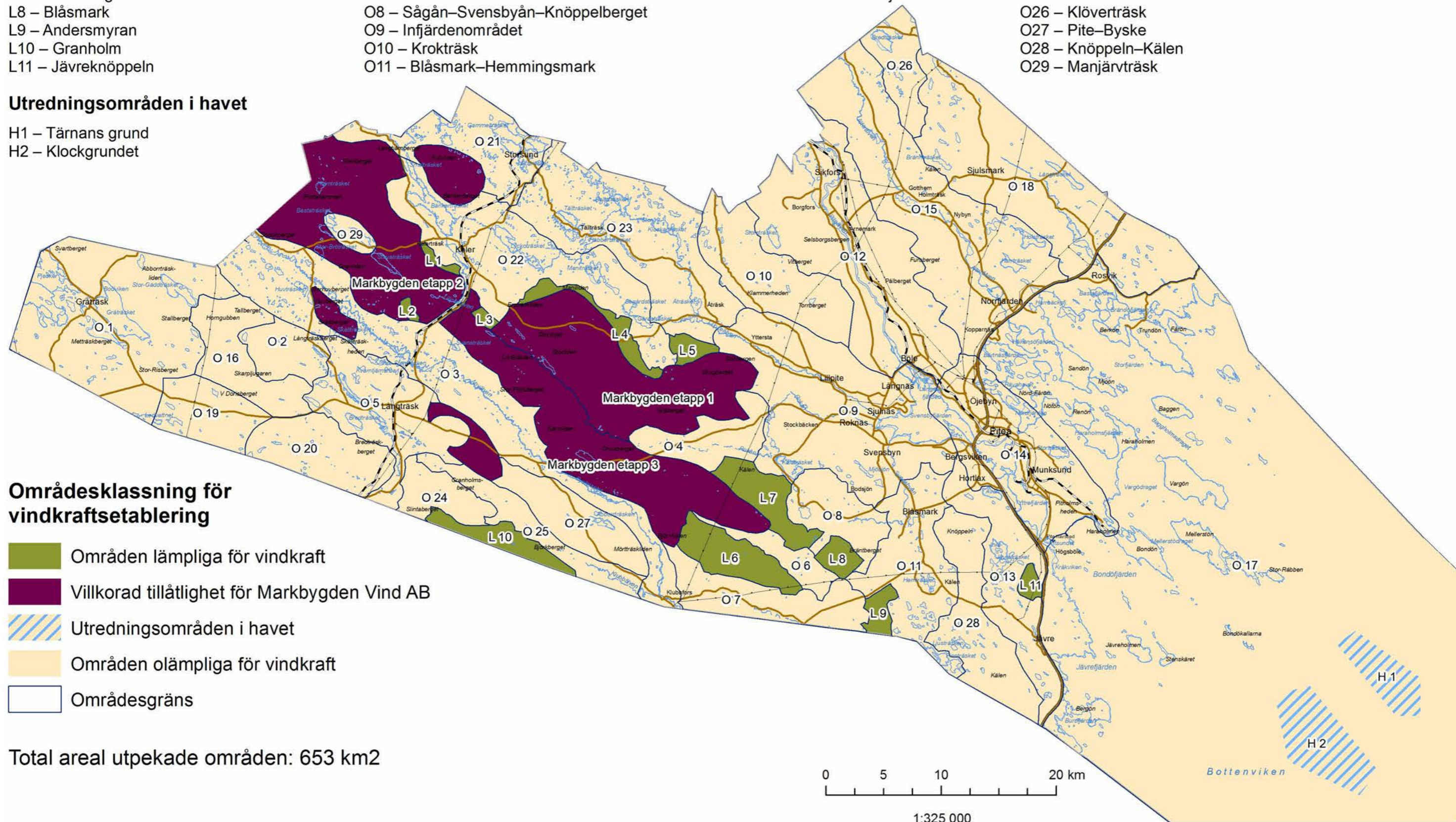
- L1 – Stavaliden nordost
- L2 – Stor-Blåliden
- L3 – Dragaliden
- L4 – Maniliden
- L5 – Gråberget
- L6 – Björnhålen–Brännfors–Brändmyran
- L7 – Bräntberget–Granträskmark
- L8 – Blåsmark
- L9 – Andersmyran
- L10 – Granholm
- L11 – Jävrekknöppeln

Olämpliga områden

- O1 – Gråträsk
- O2 – Haraliden
- O3 – Åbyälven–Färskberget
- O4 – Fagerheden–Rokliden
- O5 – Långträsk–Storgranliden
- O6 – Flyttleden
- O7 – Holmfors–Mellanboda–Klubbfors–Brännfors
- O8 – Sägån–Svensbyån–Knöppelberget
- O9 – Infjärdensområdet
- O10 – Krokträsk
- O11 – Blåsmark–Hemmingsmark
- O12 – Piteälvens dalgång
- O13 – Södra kusten
- O14 – Tärtortsområdet
- O15 – Alterdalen
- O16 – Horngubben–Skarpljugaren
- O17 – Kust- och skärgårdsområdet
- O18 – Norra Rosvik–Sjulsmark
- O19 – Risnabben
- O20 – Norrberget
- O21 – Försvar–Storsund
- O22 – Koler
- O23 – Tällträsk
- O24 – Granholm
- O25 – Klubbälven
- O26 – Klöverträsk
- O27 – Pite–Byske
- O28 – Knöppeln–Kälen
- O29 – Manjärvträsk

Utredningsområden i havet

- H1 – Tärnans grund
- H2 – Klockgrundet



Områdesklassning för vindkraftsetablering

- Områden lämpliga för vindkraft
- Villkorad tillåtlighet för Markbygden Vind AB
- Utredningsområden i havet
- Områden olämpliga för vindkraft
- Områdesgräns

Total areal utpekade områden: 653 km²

0 5 10 20 km

1:325 000

6 Riktlinjer för storskalig vindkraftsetablering

Dessa riktlinjer ska beaktas för att effekterna av vindkraftutbyggnaden i kommunen ska vara acceptabla för boende och landskap.

Generella riktlinjer

Dessa riktlinjer gäller för vindkraftsetablering som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt miljöbalken, dvs ett eller fler vindkraftverk högre än 50 meter.

Varje kommunal prövning av vindkraftsintresset ska värderas mot kravet på en god boende- och livsmiljö.

Det allmänna intresset av tätortsutbyggnad, utbyggnad av annan sammanhållen bebyggelse och hänsyn till befintlig bostadsbebyggelse innebär i vissa fall krav på detaljplan, se avsnitt detaljplaneläggning.

Oavsett prövning ska den samlade påverkan tydligt framgå.

Vindkraftsutbyggnad ska planeras så att god hushållning med vindenergiressursen uppnås.

Lokal utveckling

Sökanden ska möjliggöra för lokalbefolkning och allmänhet att köpa andelar eller på annat sätt bli delaktig i den elproduktion som planeras.

Vindkraftsetableringar ska kombineras med ett starkt engagemang i näromgivningens utveckling.

Landskap

Analys av landskapspåverkan ska ingå i prövning och påverkan ska redovisas genom adekvat och tillgänglig teknik, exempelvis genom fotomontage och siktfältsanalyser. Fotomontage från viktiga utblickspunkter ska redovisas. Olika årstider samt förhållande dag och natt ska beskrivas.

Vindkraftverk ska placeras så att de respekterar strukturer och gränser i landskapet. Strukturer och gränser kan ges av höjdsträckningar, dalgångar, vattendrag, vägar och järnvägar, ägo- och bruksstrukturer osv. Särskild vikt ska läggas på anpassning till naturgivna landskapsrum och karaktärsgivande landmärken.

Vindkraftverk ska placeras i landskapet så att identifierbara grupper uppstår. Placeringen ska respektera landskapets långsiktiga läsbarhet och hållbarhet.

Rotation ska vara likriktad.

Färgsättning av vindkraftverk bör ske med försiktighet. Svagt gråtonade kulörer bedöms idag vara att föredra. Senast tillgängliga forskningsresultat ska användas vid vindkraftverkens placering, färgsättning etc.

Geologi m m

I ett tidigt skede skall de geotekniska förhållandena redovisas och vilka konsekvenser dessa ger för grundläggning av vindkraftverk.

Geologiska värden ska klargöras i ansökan samt vilken hänsyn som tas till dessa värden.

Påverkan på vattnets rörelse i mark och våtmarker ska alltid minimeras. Dikning, grumling samt ras och erosion ska undvikas i samband med anläggandet av vägar. Anläggningsarbeten bedrivs under mindre känsliga tider på året och våtmarker bör undvikas för dessa typer av arbeten.

Exploatering och schaktarbeten i områden med sulfidjordar ska särskilt beaktas då det ställer särskilda krav på massornas hantering.

I ansökan måste visas hur det säkerställs att miljö kvalitetsnormer för vatten inte påverkas negativt.

Allemansrättslig tillgänglighet

Påverkan på allemansrättslig tillgänglighet till mark och vatten liksom till publika leder och vägar ska klargöras, samt om och på vilket sätt jakt och fiske kan bedrivas inom vindkraftsområdet.

Information om projektet och eventuella varningar eller restriktioner för allmänheten ska uppsättas på lämpligt avstånd och vid tillfartsvägarna till anläggningen.

Natur, kultur och friluftsliv

Platser med höga friluftsvärden, kulturmiljövärden och naturvärden ska undvikas vid etablering av vindkraft. Fördjupade utredningar krävs för hantering av eventuella intressekonflikter.

Vid naturskyddade områden ska skyddsavstånd vara av sådan omfattning att besökarens naturupplevelse inte påverkas negativt med tanke på bl a buller. I naturområden med områdesskydd som inte redan är bullerpåverkade p.g.a. exempelvis närhet till allmänna vägar är ljudkvalitén att betrakta som särskilt värdefull. Därmed ska Naturvårdsverkets riktvärden för områden med lågt bakgrundsljud följas i sådana områden.

Arkeologiska utredningar kan bli aktuellt innan nytt mark- eller vattenområde tas i anspråk även inom



Transporterna är breda och kräver därför breda stabila vägar (foto: Jonas Lundmark).

områden inom tillåtligheten. Detta eftersom även icke kända lämningar är lagskyddade och en arkeologisk utredning enl. § 11, 2 kap, KML ska svara på frågan om vilka hänsyn som krävs vad gäller arkeologiska värden. Beslut om huruvida arkeologiska utredningar krävs fattas av Länsstyrelsen innan en planerad verksamhet.

Beträffande utredningsområdena ute till havs ingår även fartygsvrak, vilka faller under fornlämningsbegreppet. Här kan Länsstyrelsen komma att ställa krav på att en arkeologisk utredning enl. lagen om kulturminnen (KML), kap. 2, genomförs såväl i områdena som i planerade ledningsdragningar till dem.

Skyddsavstånd kring utpekade natur- och kulturmiljöer, flora, fauna och fornlämningar ska vara tillräckligt stora så att vindkraften inte omöjliggör deras fortlevnad. Rimligt skyddsavstånd utreds och avgörs i det enskilda fallet.

Fisk

Viktiga lek- och uppväxtområden för fisk ned till 6 m djup undantas vindkraftsetablering.

Bebyggelse

Adekvata skyddsavstånd kring bostäder och fritidsbebyggelse ska alltid läggas ut med hänsyn till realiteten och upplevelsen av att ha ett eller flera stora vindkraftverk nära. Härvid kan buller, utsikter, solinfall under attraktiva tider etc ha stor betydelse. Eventuella störningar från hinderbelysning ska beaktas.

Ljud, skuggor m m

Samlad bedömning av påverkan av ljud, ljus och skugga ska göras. Naturvårdsverkets riktvärden för ljud från vindkraft och Boverkets rekommenderade riktvärden för skuggor och reflexer ska följas.

Hinderbelysning

Hinderbelysning på vindkraftverken anordnas och utformas med senaste teknik för att minimera ljus-spridningen i nedåtgående riktning samt på ett sådant sätt att störningar minimeras med hänsyn till gällande lagstiftning.

Infrastruktur

Vid vindkraftetablering måste samråd hållas med Trafikverket för projekt i anslutning till allmän väg eller järnväg; med Försvarmakten i samtliga planeringsskeden från översiktlig planering till tillståndsgivning; med ansvariga för radio- och telenätet samt med Luftfartsintressen, dvs den eller de flygplatser som berörs samt med Sjöfartsverket gällande etablering i havet.

Miljöpåverkan av nya transportvägar ska minimeras. I stora exploateringar hålls regelbundna samråd mellan exploatören, Trafikverket och kommunen.

Möjlighet att ansluta till elnät bör prövas. Det är en fördel om vindkraftaggregatets transformatorstation är placerad inne i turbin- eller tornhuset och inte som fristående enhet.

Anslutning till elnät utförs så att påverkan på skyddsvärda naturområden minimeras.

Nya luftledningar ska undvikas. Kablar bör grävas ner i marken för att inte utgöra hinder och barriärer för fåglar samt för att öka leveranssäkerheten.

Vid placering av vindkraftverk i närheten av Svenska Kraftnäts anläggningar ska Svenska Kraftnäts riktlinjer för säkerhetsavstånd följas.

Rennäring

Samråd med berörd sameby, se avsnitt 3.5 Del 2 Planeringsförutsättningar, och Sametinget hålls tidigt i processen.

Materialhushållning

En materialhushållningsplan för varje etablering ska upprättas. Uppkomna överskottmassor, sprängsten mm ska nyttiggöras inom projektet eller omhändertas på ett sådant sätt att de inte blir synliga i naturen eller i vägkanterna.

Uppföljning och kontroll

För vindkraftetableringar som är tillståndsel- eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken ska



Fundament (foto: Jonas Lundmark)

kontrollprogram tas fram, vilket ska säkerställa att verksamhetens villkor följs.

Avveckling

I miljötillstånd eller bygglov ska finnas villkor om hur och när vindkraftverken ska nedmonteras och marken efterbehandlas samt hur finansieringen av efterbehandlingen ska garanteras.

Tillståndspliktiga verk enligt miljöbalken

Två eller fler vindkraftverk med en totalhöjd högre än 150 meter eller fler än sex vindkraftverk med en totalhöjd högre än 120 meter kräver tillstånd enligt miljöbalken. Det gäller också vindkraft i havet. Bygglov krävs ej men bygganmälan ska alltid göras senast tre veckor före byggstart.

Anmälningspliktiga verk enligt miljöbalken (C-anmälan)

Vindkraftetableringar är anmälningspliktiga enligt miljöbalken i följande fall:

- ett eller flera verk med totalhöjd mellan 50-120 meter,
- upp till 6 verk i grupp med totalhöjd mellan 120-150 meter,
- ett enskilt verk med totalhöjd över 150 meter.

Utöver anmälan enligt miljöbalken krävs bygglov. Handläggning av C-anmälan och bygglov ska samordnas. Bygganmälan ska alltid göras senast tre veckor före byggstart (se figur 3).

7 Detaljplaneläggning

Detaljplan krävs generellt inte om prövning sker genom tillståndsansökan enligt Miljöbalken.

Detaljplan krävs:

- när ett utpekade område redan är detaljplanelagt för annan markanvändning eller om det gränsar till tätorter eller redan detaljplanelagd mark.
- när flera aktörer planerar att etablera vindkraftverk inom ett och samma område. Det är då viktigt att det aktuella projektet utformas så att potentialen i området inte påverkas negativt.
- om det inom det utpekade området råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse.

Utgångspunkt för detaljplan är ett minsta avstånd om 1000 meter till närmaste bebyggelse (bostadshus, kyrka, friluftsanläggning). Detta med hänsyn till realiteten och upplevelsen att ha ett eller flera stora vindkraftverk nära. Skyddsavståndet kan anpassas med hänsyn till lokala förutsättningar och ska prövas i samband med detaljplanarbetet.

Kommunen avgör om det krävs planprogram och/eller detaljplan för ett vindkraftsprojekt.

8 Prövning och tillsyn

I prövningen ska visas hur påverkan eller skador på landskapsbild, boendemiljöer, riksintressen, natur- och kulturmiljöer samt friluftsliv kan minimeras.

Tillståndspliktiga anläggningar prövas av länsstyrelsen eller Mark- och miljödomstolen.

Samråd med länsstyrelsen och kommunen ska hållas i ett tidigt skede av planeringen. Frågor om lokalisering bör avgöras innan MKB (miljökonsekvensbeskrivning) påbörjas.

Verksamhetsutövaren har skyldighet att samråda med Försvarmakten, andra statliga myndigheter, kommunen samt den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda.

Samråd ska hållas med andra näringsverksamheter i området. En viktig del i samrådet är att klargöra om och hur flera intressen kan samexistera i så kallat mångbruk i området. Synnergieffekter med andra näringar bör eftersträvas.

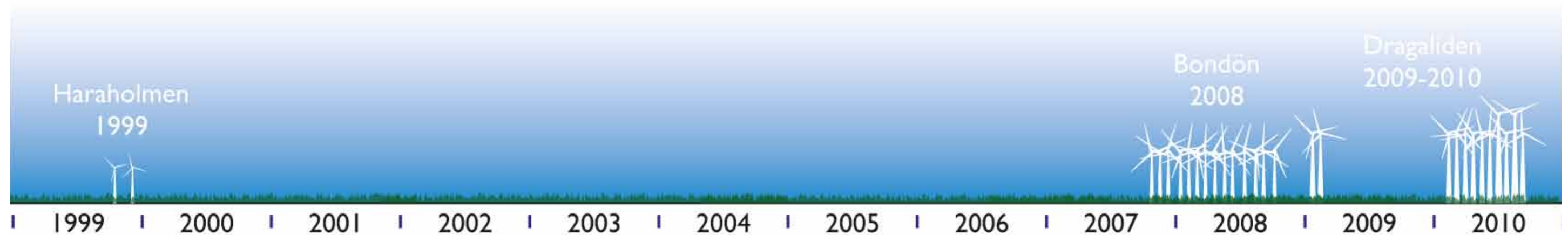
Samråd ska ske med angränsande kommuner vid vindkraftsetableringar inom 5 km från kommungränsen.

Särskilt viktiga frågor att belysa är landskapsbild, luftfartens intressen och angränsande områden med skyddsvärd natur- och kulturmiljö.

Miljö- och byggnämnden prövar bygglov och tar emot anmälningar enligt miljöbalken för anmälningspliktiga vindkraftverk på land.

Senast tre veckor före byggstart krävs alltid en bygganmälan till Miljö- och byggnämnden, även om bygglov inte krävs.

Miljö- och byggnämnden är även tillsynsmyndighet enligt miljöbalken och kan meddela tillsynsbeslut med anledning av eventuella störningar från vindkraftverk.



Figur 2 Vindkraftverk uppförda i Piteå kommun mellan 1999 och 2010.

9 Riktlinjer för mindre vindkraftsetableringar

Med mindre vindkraftsetableringar menas etablering av ett eller fler vindkraftverk med en totalhöjd av maximalt 50 meter. Dessa prövas från fall till fall och kan prövas inom hela kommunen.

Gårdsverk

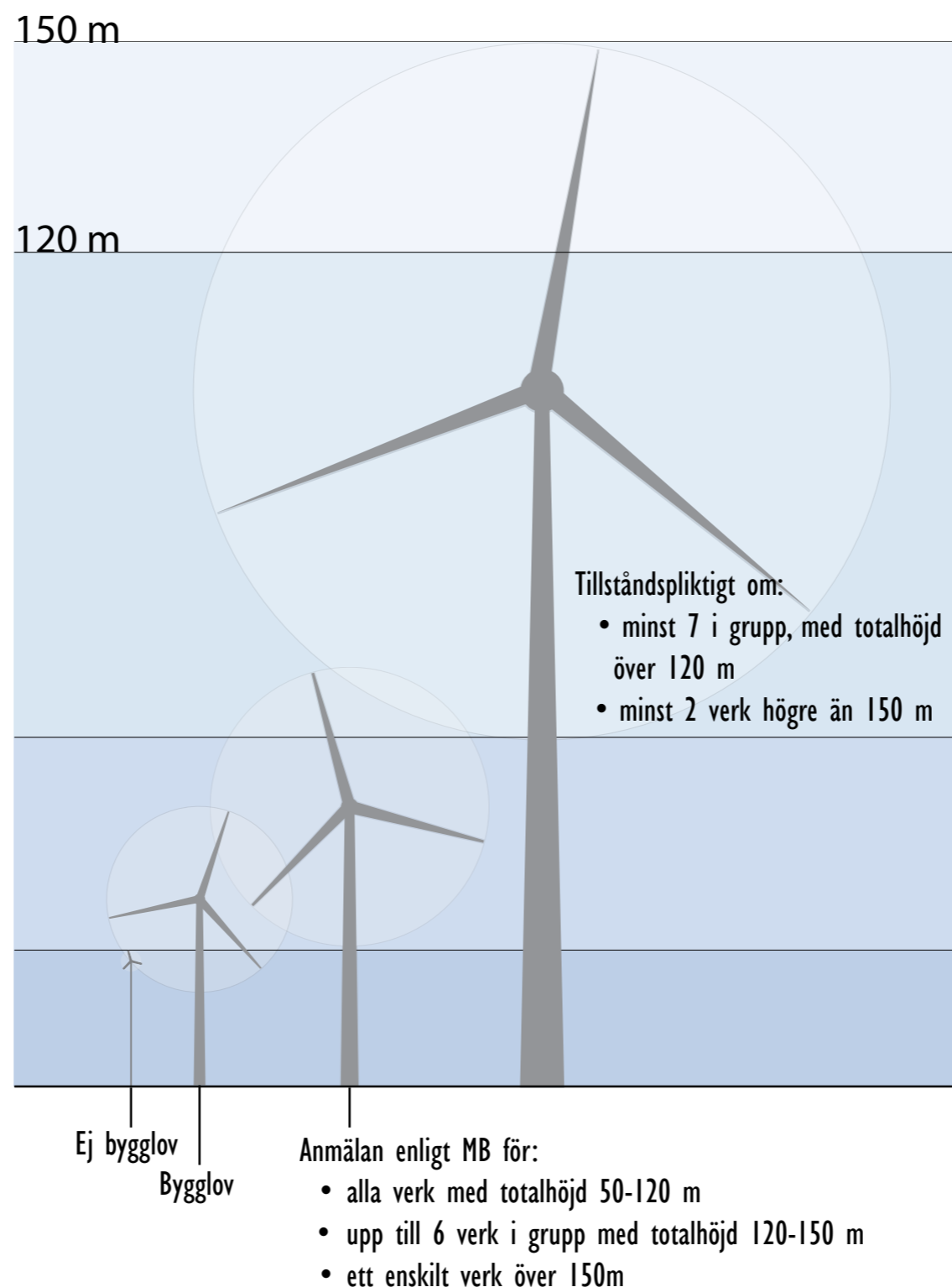
Ett gårdsverk är ett vindkraftverk med en totalhöjd på mellan 20 och 50 meter. Bygglov och bygganmälan krävs för gårdsverk.

Bygglovprövning av lämplighet för lokalisering av gårdsverk ska ske med hänsyn tagen till lokala förutsättningar och verkets samlade påverkan på omgivningen avseende:

- Landskapsbild
- Riksintressen
- Kulturmiljövärden
- Naturvärden
- Värden för friluftslivet
- Bebyggelse
- Boendemiljö
- Höjd, antireflexbehandling av rotorblad, färgsättning och estetiska faktorer.

Miniverk behöver inte bygglov om de placeras rätt

Vindkraftverk med lägre totalhöjd än 20 meter och en rotordiameter mindre än 3 meter behöver ej bygglov. Bygganmälan senast tre veckor före byggstart krävs. Olägenheter för människors hälsa och säkerhet får inte uppkomma. Bygglov krävs om verket monteras på byggnad eller uppförs på närmare avstånd till tomtgräns än verkets höjd.



Figur 3 Regler för prövning av vindkraftverk enligt plan- och bygglagen och miljöbalken

10 Uppföljning

För att översiktsplanen ska kunna fungera som strategisk vägvisare och vara ett användbart beslutsunderlag, är det viktigt att betrakta översiktsplaneringen som en process och inte som ett tillfälligt projekt.

Kunskapsläget gällande vindkraft förändras hela tiden och vindkraften som näring och planeringsintresse bör utifrån utvärdering av genomförda projekt regelbundet utvärderas. Det tematiska tillägget avseende vindkraft revideras regelbundet utifrån genomförda utvärderingar och uppföljningar och förvärvad kunskap används i efterföljande prövningar.

Det föreslås ske i kommunens årsredovisning enligt följande:

- Antal verk som givits tillstånd enligt miljöbalken.
- Antal inkomna bygglovsansökningar och givna bygglov för vindkraftverk.
- Eventuella detaljplaner, bygglov eller andra lov som strider mot riktlinjerna i översiktsplanen.
- Antal uppförda verk under året.
- Samlad energiproduktion från vindkraftverken.
- Klagomål och konstaterade olägenheter för människors hälsa och miljön utifrån vindkraftproduktionen.
- Bedömning av andra effekter av vindkraftutbyggnaden, t ex direkt arealbehov, påverkan på landskapsbild, naturmiljön, rennärning, ekonomi och samhällsfunktioner Uppgifter om detta kommer exempelvis från de årliga miljörapporterna.

Om Vindbruksplan

Detta dokument tillhör ett tillägg till översiktsplan angående vindbruk med syfte att skapa planeringsförutsättningar för vindkraftentreprenörer och lokala kooperativ att etablera vindkraftanläggningar i kommunen. Arbetet är inriktat mot att ta fram de mest lämpliga områdena utifrån vindförutsättningar och infrastruktur med hänsyn taget till bebyggelse, natur-, kultur- och friluftsvärden med flera värden.

Vindbruksplan består av följande handlingar:

Del 1: Plan (detta dokument)

Del 2: Planeringsförutsättningar

Del 3: Miljökonsekvensbeskrivning

Samrådsredogörelse

Utlåtande och särskild sammanställning

Vart vänder jag mig med frågor?

Frågor kring Vindbruksplan kan skickas med e-post till fysiskplanering@pitea.se

Eller med post till:

Piteå kommun

Samhällsbyggnad

Fysisk planering

941 85 Piteå

Du kan även besöka oss på Samhällsbyggnad, Fysisk planering, Piteå kommun, Svartuddsvägen 1, eller ringa Piteå kommuns växel: 0911-69 60 00



Piteå Kommun



Piteå Kommun

DEL 2 UNDERLAG



Tematiskt tillägg till översiktsplanen avseende vindbruk

PLANERINGSFÖRUTSÄTTNINGAR

ANTAGANDEHANDLING 01-2014 REV. 2

Vindkraften som planeras i vår kommun kommer att påtagligt förändra landskapet men samtidigt bidra till ren, förnybar energi och arbetstillfällen. Detta är en planeringsutmaning där vi behöver din hjälp.

Detta dokument innehåller beskrivningar och analyser av resurser i kommunen och förutsättningarna för vindkraft i ett långsiktigt resurshushållnings- och samhällsplaneringsperspektiv.

Dessa analyser ligger till grund för kommunens viljeinriktning över hur vi vill utveckla vindkraften på ett sätt som stämmer med våra ambitioner om att vara en uthållig och attraktiv kommun.

Piteå i januari 2014

*Peter Roslund
Kommunalråd (s)*

Detta dokument har upprättats av ÅF Konsult i samarbete med Samhällsbyggnad, Fysisk planering på uppdrag av Kommunstyrelsen, Piteå kommun.

Medverkande konsulter är Stellan Lundberg, Tryggve Sigurdson, Eva Andersson och Maria Lundberg.

Medverkande tjänstemän är Margareta Ersta, Mikael Ferm, Ulf Hedman, Peder Ljungqvist, Anna-Karin Lundberg, Johannes Räftegård, Linnea Skog, Gudrun Åström och Tomas Öman, Samhällsbyggnad, Fysisk planering, Piteå kommun.

Viktiga delunderlag har varit:

- Landskapsanalys, framtagen av E-City Landscape, Elina Söderström, i samarbete med Samhällsbyggnad, Plan och trafik

- Örnar och vindkraft i Piteå kommun, framtagen av Peder Ljungqvist,
- Fiskbestånd och vindkraft i Piteå kommun, framtagen av Lennart Lindelöf samt
- Fullbordat faktum, en fristående demokratiutredning av Tomas Johansson.

Vindbruksplan omfattar följande handlingar:

- Planeringsförutsättningar (detta dokument)
- Vindbruksplan
- Miljökonsekvensbeskrivning
- Samrådsredogörelse
- Utlåtande och särskild sammanställning

Till Vindbruksplanen läggs förutom ovanstående handlingar även beslutsprotokoll från kommunfullmäktige.

Omslagsbilder:

Vy över Svensbyn. Foto: Piteå kommun,
Vindkraftverk. Foto: Piteå kommun,
Stor-Räbben. Foto: Peder Ljungqvist

OBS! Kartorna är framtagna för att visas i A3-format.

Innehåll

1. Inledning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Översiktsplanering i Piteå.....	3
1.3 Läsanvisning.....	3
2. Landskapet - en gemensam resurs	4
2.1 Skala och komplexitet.....	4
2.2 Landskapskaraktärernas tålighet för exploatering.....	4
3. Befintlig mark- och vattenanvändning i kommunen	9
3.1 Naturmiljö.....	9
3.2 Flora och fauna.....	10
3.3 Kulturmiljö.....	14
3.4 Friluftsliv och rekreation.....	16
3.5 Rennäring.....	18
3.6 Befolkning och bebyggelse.....	20
3.7 Näringsliv – arbetsmarknad.....	21
3.8 Besöksnäring.....	21
3.9 Infrastruktur för transporter, energi och telekommunikation.....	23
3.10 Totalförsvar	24
3.11 Energi.....	26
4. Lokal demokrati.....	28
4.1 Analys av samrådsprocesser kring vindkraft.....	28
4.2 Referensgrupper	28
4.3 Piteå kommun vill ha transparens, lyhörddhet och delaktighet.....	29
5. Miljömål	30
5.1 Nationella miljömål.....	30
5.2 Miljömål i Norrbotten	30
5.3 Miljömål i Piteå	30
5.4 RUS Norrbotten.....	30
5.5 Miljö kvalitetsnormer	30
6. Vindkraftens förutsättningar i Piteå.....	33
6.1 Vindresursen nationellt och i Piteå.....	33
6.2 Allmänt om vindkraft.....	34
6.3 Behov av infrastruktur	36
6.4 Storlek och prövningsförfarande	37
6.5 Vindkraft i Piteå 2013	37
6.6 Vindkraften som tillväxtfaktor	38
7. Vindkraftens påverkan på landskapet och dess resurser	40
7.1 Förnybar elproduktion.....	40
7.2 Kontinuerlig påverkan.....	40
7.3 Direkt och indirekt arealpåverkan	40
7.4 Människors upplevelse av vindkraft.....	41
7.5 Hälsa och säkerhet	43
8. Metod för avgränsning av vindkraftsområden	44
8.1 Utgångspunkter	44
8.2 Områdesindelning.....	44
8.3 Kriterier och steg i analysen	44
8.4 Analysresultat	49
8.5 Från analys till områdesindelning	49
8.6 Områdesklasser	49
9. Områdesbeskrivningar	51
9.1 Villkorad tillåtlighet för Markbygden Vind AB51	
9.2 Lämpliga områden (klass L).....	52
9.3 Utredningsområden i havet (klass H).....	55
9.4 Olämpliga områden (klass O)	56
10. Planens förhållande till nationella och regionala intressen.....	64
10.1 Riksintressen.....	64
10.2 Miljö kvalitetsnormer	64
11. Riktlinjer för vindkraftutbyggnad.....	65
11.1 Generella riktlinjer	65
11.2 Riktlinjer för mindre vindkraftetableringar	66
12. Handläggningsfrågor	67
12.1 Översiktsplanens roll	67
12.2 Prövning och tillstånd	67
12.3 Bygglov och bygganmälan.....	67
12.4 Detaljplaner.....	67
12.5 Tillsyn och kontroll.....	67
12.6 Mellankommunala frågor.....	67
12.7 Uppföljning	67
13. Referenser	69
13.1 Litteratur	69
13.2 Internet	70

I. Inledning

I.1 Bakgrund

Det område som idag är Piteå kommun har skapats och utvecklats genom ett samspel mellan natur- och kulturgivna faktorer. Landskapets olika värden – ekologiska, kulturella, sociala, estetiska och ekonomiska – är resurser för utveckling. De är gemensamma tillgångar och ett gemensamt ansvar. Piteå kommun har goda förutsättningar för vindkraft, som ska vägas mot andra markanvändningar och värden.

Detta dokument sammanfattar bakgrundsmaterial som utgör underlag för arbetet med att ta fram ett tematiskt tillägg avseende vindkraft till översiktsplanen för Piteå kommun. Plantillägget omfattar kommunens hela yta men behandlar primärt temat vindkraft.

Denna kunskapssammanställning och de tillhörande analyserna undersöker vilket utrymme som finns för vindkraft i kommunen och pekar ut områden med olika förutsättningar för vindkraft. Med kunskapsunderlag som grund kan riktlinjer ges för hur vindkraften ska planeras och lokaliseras.

Piteå kommuns övergripande mål är långsiktig hållbarhet och attraktivitet för medborgarna. Syftet är att arbetet med vindbruksplanen ska utgöra tillräckligt underlag för beslut om en långsiktig hållbar markanvändning.

I.2 Översiktsplanering i Piteå

En översiktsplan visar viljeinriktningen för kommunens framtida utveckling och mark- och vattenanvändning. Den nu gällande kommunövergripande översiktsplanen antogs av kommunfullmäktige 1990. Under åren 2001–2007 aktualiserades översiktsplanen genom tre områdesfördjupningar, med en geografisk avgränsning enligt Figur 1:1.

I Översiktsplan Stadsbygden utpekades ett område för vindkraft på Bondön och i Översiktsplan Landsbygden ett utredningsområde för vindkraft i Markbygden.

Någon djupare, kommunövergripande analys och bearbetning av möjligheten till vindkraft utifrån

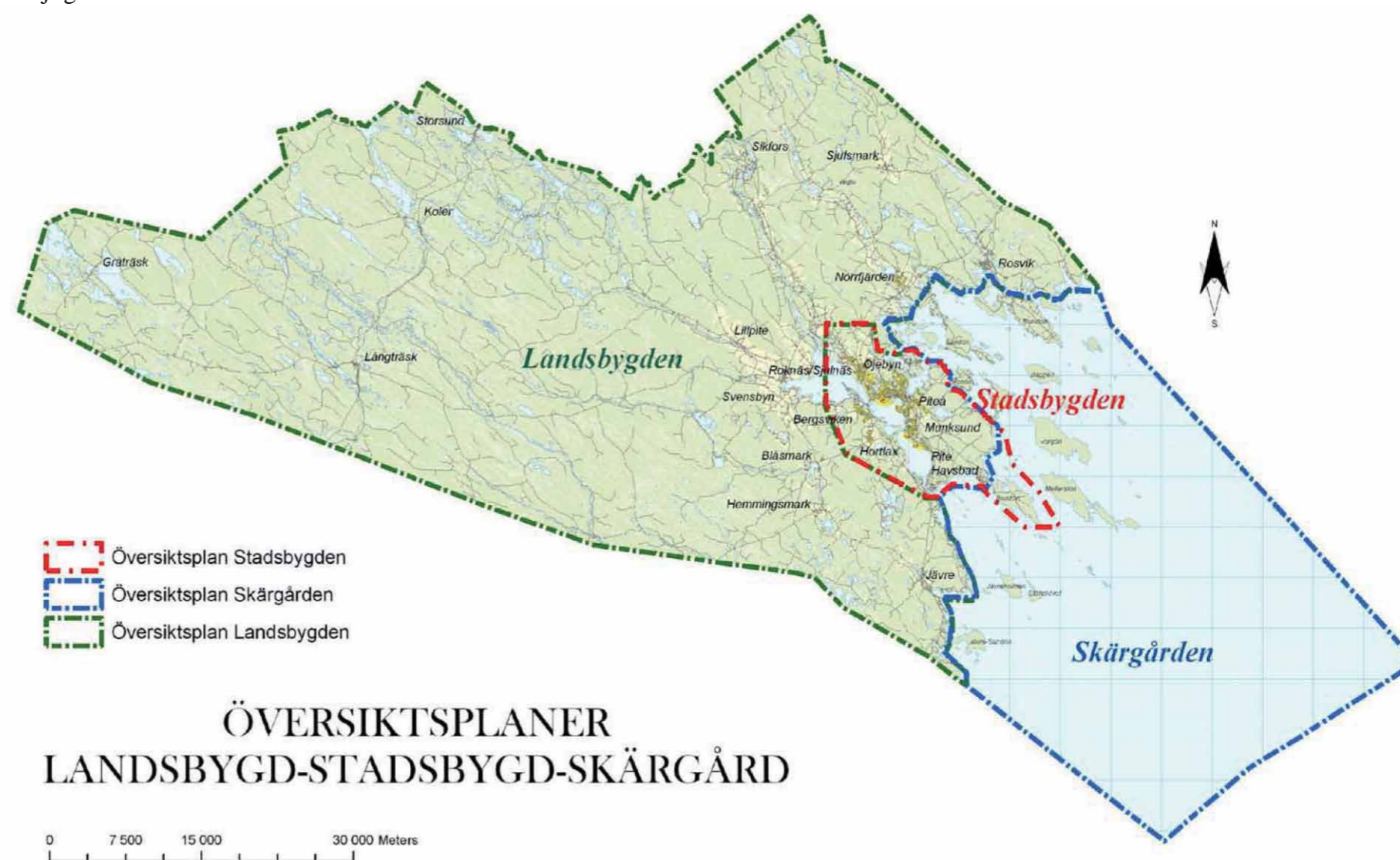
befintlig markanvändning och värden är hittills inte gjord.

Vindbruksplanen som bygger på detta dokument innehåller vidareutvecklade riktlinjer med målet att uppnå ett välavvägt mångbruk med vindkraft och annan markanvändning.

I.3 Läsanvisning

Dokumentet är upplagt så att de inledande kapitlen 2–7 utgör faktasammanställningar och faktaunderlag, vilka kan fungera som en uppslagsdel för olika resurser i kommunen. De avslutande kapitlen 8–10 beskriver de resonemang och värderingar som resulterat i förslaget till vindbruksplan. Beskriv-

ningarna i de inledande kapitlen har avgränsats och disponerats med hänsyn till vindkraft även om det inte nämns specifikt i texten.



Figur 1:1 Översiktsplanens tre områdesfördjupningar (källa: Piteå kommun).

2. Landskapet - en gemensam resurs

I kommunen finns stora resurser som i ett långsiktigt tidsperspektiv lagt och lägger grunden för utvecklingsmöjligheter. De mest värdefulla naturområdena är skyddade enligt lag och är en viktig resurs för utveckling av upplevelse- och naturturism, friluftsliv och pedagogisk verksamhet.

Landskapet är varierande med skog och hav, berg och skärgård, dalgångar, sjöar och myrar. Landskapet kan grovt delas in i kustlandet, dalgångarna, skärgården och inlandet. Inom dessa områden finns starka gemensamma nämnare men också stora variationer.

Under 2010 har kommunen genomfört en landskapsanalys, som definierat sex landskapskaraktärer i kommunen, se Figur 2:1. Landskapskaraktärerna beskriver landskapets grunddrag, den struktur och det innehåll som kännetecknar ett visst landskapsavsnitt och vad som skiljer det från andra angränsande områden.

Gränsen mellan olika karaktärsområden är ibland skarp, ibland relativt flytande. Indelningen av landskapet i karaktärsområden är översiktlig och sedd från ett "fågelperspektiv". Karaktärerna är relativt bestående men förändras ändå med tiden.

2.1 Skala och komplexitet

Landskapets skala har stor betydelse för upplevelsen av landskapet, liksom för hur mycket och vilken form av nya inslag ett landskapsavsnitt kan tåla innan karaktären förändras. Med skala avses här främst graden av öppenhet (sikt) och med komplexitet menas hur rikt landskapet är på olika element som nivåskillnader, skog, sjöar, vattendrag,

brukade marker, bebyggelse, konstgjorda föremål (artefakter) etc.

Vid kusten är landskapet i huvudsak småskaligt med hög komplexitet, särskilt kring byarna. De stora, kustnära skogsområdena är däremot storskaliga med låg komplexitet. Även de större, öppna åkermarkerna exempelvis mellan Norrfjärden och Sjulsmark har en lägre komplexitet, men upplevs trots detta som en del av ett relativt småskaligt odlingslandskap.

Kuperat, småskaligt landskap med hög komplexitet finns i Rosfors och Sikfors, som båda är gamla kulturmiljöer med höga kulturvärden. Kuperat land-

skap med låg komplexitet finner man vid kommungränsen till Älvsbyn och Arvidsjaur. I Gråträsk är bergkullsterrängen något mer kuperad eller starkt böljande jämfört med övriga delar av Markbygden.

2.2 Landskapskaraktärernas tålighet för exploatering

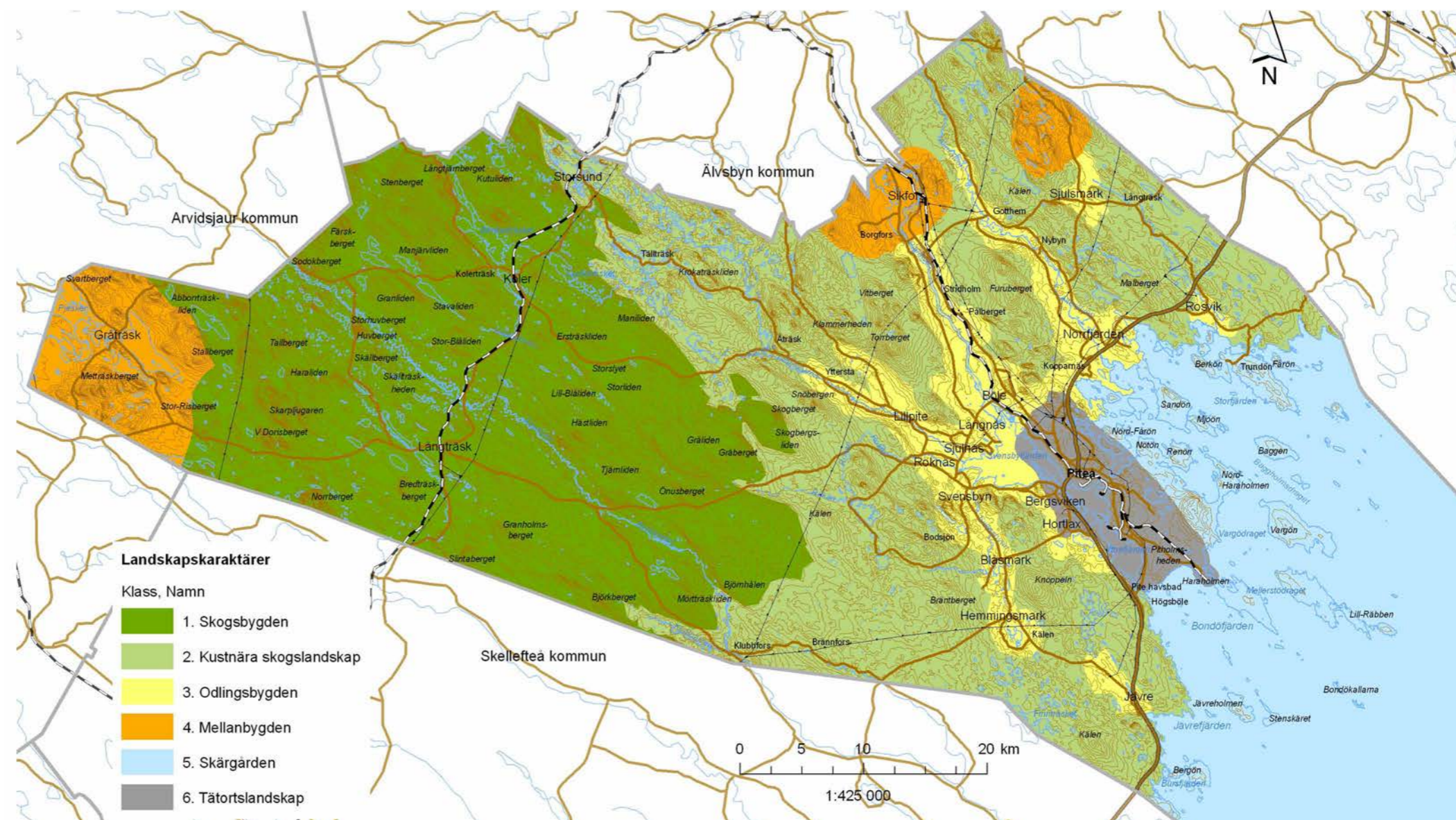
Skogsbygden - Inlandets skogslandskap med inslag av sjöar och myrar

Skogsbygden karaktäriseras av ett storskaligt, böljande skogslandskap med få landskapselement. Det är den vanligast förekommande landskapskaraktä-

ren i kommunen och finns i området ovanför högsta kustlinjen.

Tre större byar finns i detta skogslandskap – Långträsk, Koler och Storsund – med samlad bebyggelse, service och verksamheter. Dessa byar är exempel på enheter med högre komplexitet i landskapet. Området mellan och kring byarna är rikt på sjöar och myrar, vilket skapar en avvikande landskapsbild med öppna, flacka landskapsrum som ger långa utblickar i det för övrigt slutna skogslandskapet.

Utblickarna är långa uppe på höjdryggar. Nere i sänkor och dalar är utblickarna begränsade. När man närmar sig kommungränsen till Älvsbyn res-



Figur 2:1 Landskapskaraktärer enligt landskapsanalys (källa: Piteå kommun).

pektive Arvidsjaur, där terrängen blir mera kuiperad och kantig, förstärks upplevelsen av vildmark.

Visuell tålighet

Detta böljande storskaliga landskap har relativt hög visuell tålighet, men samtidigt blir nya större föremål också väl synliga. Inga oväntade perspektiv uppstår på grund av de relativt långa siktlinjerna till skillnad från i ett backigt landskap med korta utblickar.

Med en genomtänkt placering av nya föremål kan den böljande terrängen samtidigt skapa möjligheter. De korta utblickarna när besökaren befinner sig i en dalgång eller svacka i landskapet gör att besökaren stundvis kan "glömma bort" de mänskligt producerade objekten. På avstånd och där utblick ges blir nya mänskliga objekt möjliga att identifiera. Deras omfattning kan överblickas. Nya objekt i större mängd innebär dock stor förändring av ostördheten – natur- och vildmarkskänslan påverkas starkt. Karaktär och upplevelsevärden ändras.

Kustnära skogslandskap

Kustnära skogslandskap kännetecknas av flack eller svagt böljande terräng och storskaligt skogslandskap med låg komplexitet och inslag av odlingsmark, bebyggelse och milslånga sandstränder. Skogsmarken sträcker sig ända ut till strandlinjen vid kusten. Stranden karaktäriseras av ett landskapsrum som på ena sidan begränsas av skogen och på andra sidan öppnar sig ut mot havet och skärgården, och som hålls öppen av havets vågor och av människans påverkan.

Tät skogvegetation gör att utblickarna är korta inne i skogen. I det öppna landskapsrummet på stranden är däremot utblickarna långa. I landskapet finns stora trafikstråk som E4. Norrbotniabanan kommer att dras genom det kustnära skogslandskapet.

Sulfidjordar finns i det kustnära landskapet då det ligger under högsta kustlinjen.

Visuell tålighet

Den flacka eller svagt böljande terrängen med den täta skogvegetationen gör att utblickarna är relativt korta. Olika objekt syns inte så väl. I öppna områden som byar, vägkorridorer och det öppna landskapsrummet på stranden är utblickarna däremot alltid långa ut mot havet och skärgården.

Kustnära skogslandskapets tålighet för förändringar och den visuella tåligheten är relativt hög, särskilt inom områden som är starkt påverkade av människan. Strandområdet är däremot ett känsligt område, både utifrån dess upplevelsevärden och den låga visuella tåligheten.

Mellanbygden

Mellanbygden kännetecknas av småskalig, småbruten, kuperad eller starkt böljande terräng med hög komplexitet. Landskapkaraktären finner man i Rosfors och Sikfors samt vid kommungränsen till Arvidsjaur, kring Gråträsk och Pjäsker. De välskötta små åkerfälten och de inhägnade beteshagarna varvas med åkerholmar, mangårdsbyggnader, ladugårdar, lador och skogsdungar. Enstaka herrgårdsbyggnader och andra kulturhistoriskt intressanta byggnader ger sin prägel åt landskapet.

Bebyggelsen ligger samlad antingen i närheten av ett vattendrag som ringlar i en dalgång genom området eller kring en sjö. I det kuperade, småskaliga landskapet är utblickarna korta i sänkor och dalar men långa när man befinner sig på höjdryggar.

De öppna landskapsrummen omgärdas av skog och bergkullar. Växtligheten är förhållandevis frodig och består av barr- och blandskog. Inslaget av lövträd är störst kring bebyggelse och odlingsmarker.



Skogsbygden. Utblick från Norr-Dubbla mot liderna i västra Piteå kommun (foto: Elina Söderström).



Kustnära skogslandskap. Vy från Kalahatten mot Piteå tätort. (foto: Elina Söderström).

Visuell tålighet

Det kuperade landskapet i Mellanbygden har en relativt låg visuell tålighet på grund av terrängens form och den höga mängden landskapselement som skär av siktlinjen.

Tillskott av byggda objekt blir svåra att överblicka och blir snabbt dominanta i de relativt småskaliga landskapen.

Odlingsbygden

Landskapskaraktären i odlingsbygden kännetecknas av ett flackt eller svagt böljande landskap. Odlingslandskapet är välskött med hög komplexitet. Bebyggelsen ligger i huvudsak längs byavägen och odlingsmarkerna ligger samlade. Denna landskapskaraktär är en småskalig kulturmiljö där åkerfälten och beteshagar varvas med åkerholmar, enstaka gårdar, ladugårdar, lador och villor. Detta skapar ett gemytligt landskap där utblickarna är korta på grund av den höga komplexiteten i landskapet. Inom en del områden, som t.ex. i Sjulsmark och Långnäs, är dock åkerfälten med norrbottniska mått relativt långsäckta. Landskapsrummen är öppna med långa utblickar.



Vy över Gråträsk (foto: Piteå kommun).

I horisonten omgärdas det öppna landskapsrummet av bergkullar och skog. Vegetationen består främst av lövträd och buskar, samt prydnadsväxter. Fältskiktet består främst av jordbruksgrödor och ängsblommor.

Landskapskaraktären finns i Lillpitedalen, Piteälv-dalen, Alterälv-dalen, Sjulsmark, kring Infjärden, i Öjebyn, Norrfjärden och kring Rosvik.

Även i Odlingsbygden finns sulfidjordar då de ligger under högsta kustlinjen.

Visuell tålighet

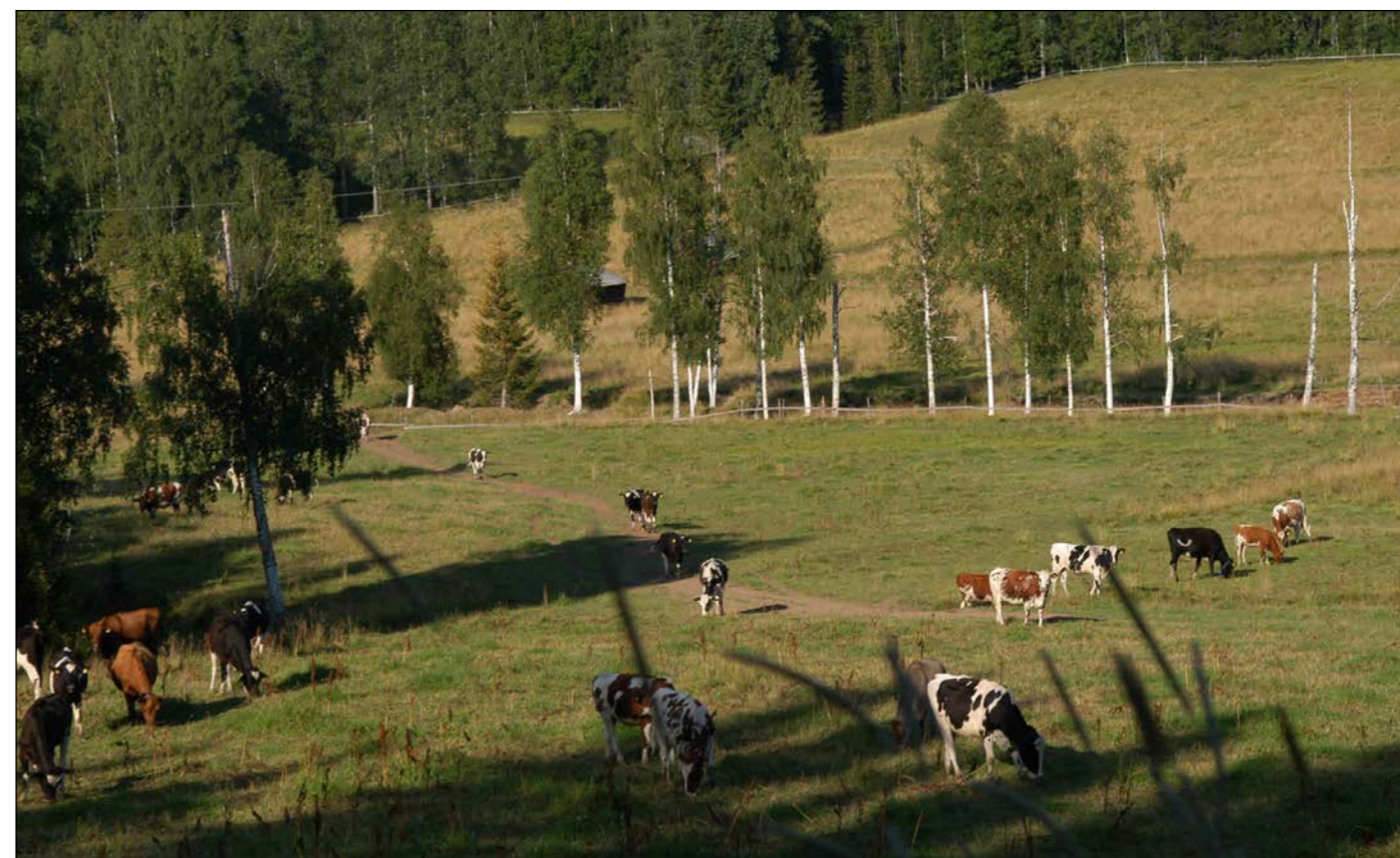
De öppna odlingsfälten erbjuder stundvis långa utblickar men den höga komplexiteten och småskaligheten som dominerar i odlingsbygden gör samtidigt att siktlinjer ofta bryts. Med tanke på detta och de höga kulturmiljö- och upplevelsevärden bedöms landskapets visuella tålighet som låg.

Skärgården

Skärgården i Piteå delas upp i inre skärgården och yttre skärgården. Den inre delen av skärgården karaktäriseras av närheten till fastlandet, kusten och älvmyningarna. Landskapet upplevs inte lika storskaligt och öarna närmare fastlandet ligger



Odlingsbygd i Sjulsmark (foto: Elina Söderström).



Mellanbygden. Vy över det kuperade och småskaliga landskapet i Rosfors (foto: Elina Söderström).

mer skyddade i jämförelse med den yttre delen av skärgården där öarna är kraftigt påverkade av havet och vinden. Skärgårdsöarna ligger i huvudsak i nordväst-sydöstlig riktning, vilket är den dominerande riktningen i landskapet för övrigt.

Landhöjningen, som är ca 1 cm varje år, förändrar tillsammans med sedimenten från älvarna ständigt landskapsbilden i skärgården.

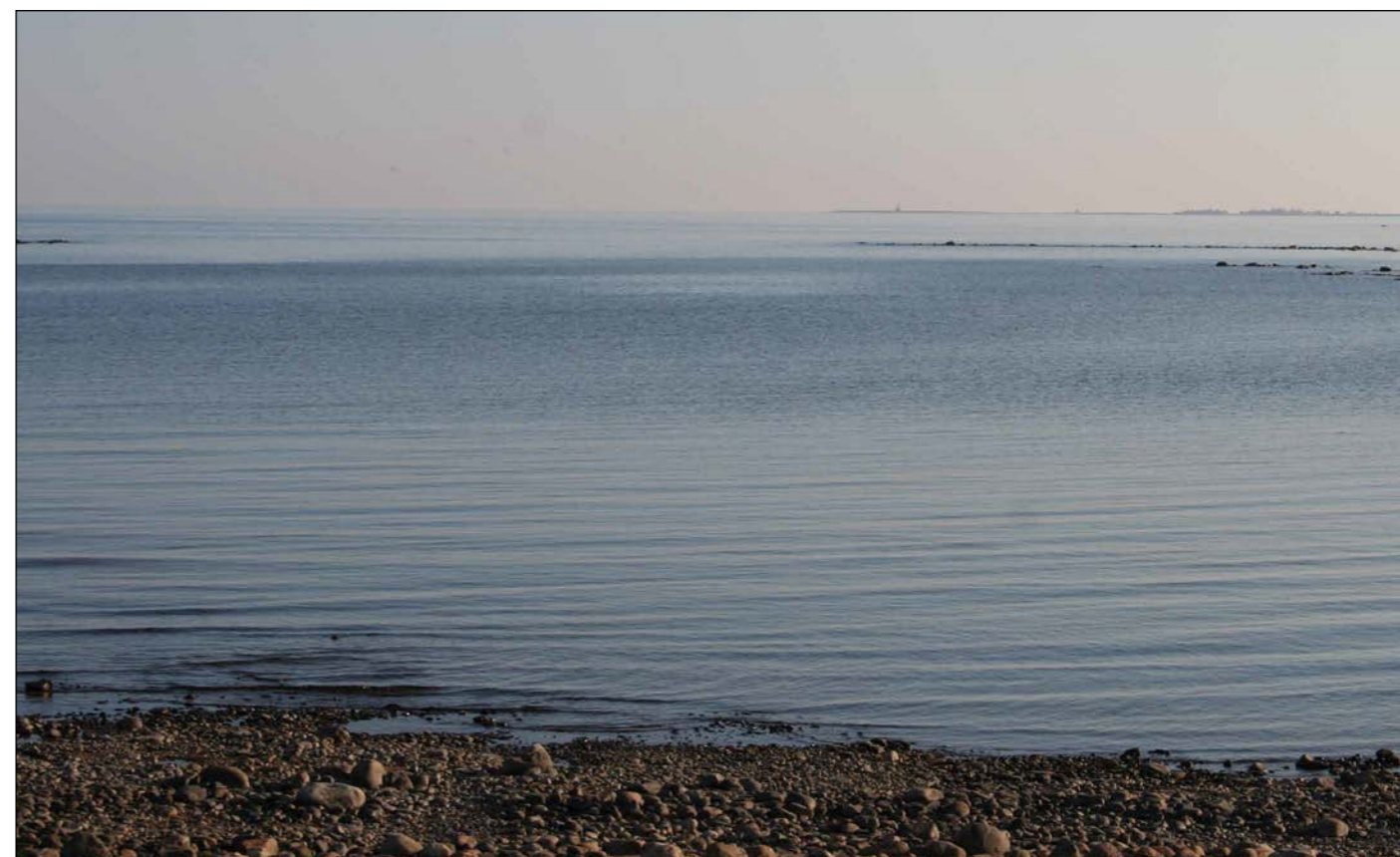
Den norrbottniska skärgården kallas för den "Låga kusten" på grund av öarnas låga höjd. Det storskaliga landskapet med den låga och vida horisontlinjen skapar en speciell känsla av rymd. Öarnas storlek i skärgården varierar. De största öarna – Vargön, Mellerstön, Jävreholmen, Jävre-Sandön och Baggen – är bevuxna med barrskog, medan de mindre öarna, särskilt i den yttre skärgården, t ex Stor-Räbben, har en karg natur. På en del öar finns stora hållmarkspartier, t ex på Kluntarna. En del är rena klippöar, vilket är mera ovanligt i Norrbotten.

Gamla pittoreska fiskelägen finns på flera av öarna, även på de yttersta. Det finns dock inget åretrunt boende, utan man vistas på öarna i huvudsak under sommarhalvåret. Dessa småskaliga, charmiga miljöer i utsatta lägen ute i skärgården har en speciell atmosfär, som drar till sig många besökare.

Visuell tålighet

Nya föremål syns tydligt i detta storskaliga och öppna landskapsrum. Den långa, fria horisontlinjen erbjuder upplevelser som är oersättliga. Havets karaktär är tidlöshet och evig och ständig föränderlighet på en och samma gång.

Den visuella tåligheten är låg - horisontlinjen bryts av i det horisontella och öppna landskapet då mänskliga objekt placeras in. Landskapetsrummet delas sönder och splittras upp, upplevelsen likaså.



Yttre skärgård. Utblick från Stor-Räbben. (foto: Peder Ljungqvist).



Inre skärgård (foto: Piteå kommun)

Tätortslandskap

Denna landskapskaraktär finns i huvudsak i de centrala delarna av Piteå och kännetecknas av tät bebyggelse med hög komplexitet och hårdgjorda, relativt plana ytor vilka omfattar byggnader för bostäder, verksamheter och industri samt trafikyor och parker, torg m.m.

Skalan i tätorten är småskalig med hög komplexitet. Även stadsdelarna i Piteå är småskaliga med hög komplexitet och består i tätortens yttre delar i huvudsak av villor och centralt främst av flerfamiljshus.

Industri- och verksamhetsområden är däremot storskaliga, med stora byggnader och ytor. Industriområdena innehåller ofta många olika element och kan upplevas som röriga.

Trafikyor ingår som en del av tätortslandskapet. Gaturummen i centrum har mindre skala och högre komplexitet än huvudgatorna och vägarna utanför egentliga centrum, vilka är storskaliga med låg komplexitet.

Visuell tålighet

Den höga komplexiteten och småskaligheten gör att nya objekt kan placeras så att de ingår i sammanhang med andra befintliga mänskliga objekt. Det krävs alltid noggranna överväganden vid placering. Tätortslandskapet innehåller en förväntan på förändring och komplexitet.



Tätortslandskap. Flygbild över Öjebyn (foto: Piteås fotoarkiv).

Sammanfattning

Olika landskap har olika skala och grader av komplexitet, beroende på såväl naturgivna som kulturskapade egenskaper.

I Piteå har 6 övergripande landskapskaraktärer identifierats. 'Skogsbygden' och 'Kustnära skogs- landskapet' bedöms ha relativt hög *visuell tålighet* gentemot förändringar och tillskott av nya element. Antalet olika element är få och nya kan lätt identifieras och dess omfattning kan avläsas.

Stora nya inslag kommer att förändra karaktär av orördhet och vildmark främst i 'Skogsbygden'.

En attraktiv landskapsupplevelse är en grundläggande resurs för att locka fler fritids- och fastboende till kommunen. Landskapet är en resurs för utveckling av lokal upplevelseturism och besöksnäring.

3. Befintlig mark- och vattenanvändning i kommunen

3.1 Naturmiljö

I kommunen finns många naturområden med natur-, friluft- och upplevelsevärden av olika karaktär. Den öriska skärgården med sina landhöjningsstränder bildar tillsammans med ladriket, slättbygden, skogslandet och nationalälven Piteälven delar av innehållet i Piteås varierade natur.

Många naturområden har stora upplevelsevärden och gör dem intressanta för friluftslivet och besöksnäringen. I naturreservaten finns ofta eldplatser med ved, vindskydd, markerade stigar och informationstavlor. Anordningarna underlättar vistelsen och ökar tillgängligheten till reservatens sevärdheter och möjligheter till naturupplevelser.

Fria stränder är en naturresurs som har attraktionskraft och ger utvecklingsmöjligheter för bebyggelse, rekreation och turism. Strandskyddet ska trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Strandskyddet gäller längs hela Piteås kust och dess öar, samt för sjöar, älvar och vattendrag.

Landskap, naturtyper och arter – allt hänger ihop

Landskapets förutsättningar lägger grunden till variationen av naturtyper och livsmiljöer som gör att olika växt- och djurarter finns i Piteås natur. Arterna samspelar med varandra i olika processer i ett ekologiskt system. Vi drar nytta av dessa processer i form av ekosystemtjänster för produktion av syre, rent vatten, energi, mat, pollinering, rekreation mm. För att Piteå ska nå målet om en ekologiskt uthållig kommun krävs att våra växt- och djurarter och de ekosystem de ingår i kan fortleva.

Bottenviken

Bottenvikens skärgård är unik då det är ett intakt brackvattenhav med stor landhöjning. Landhöjningen skapar ständigt nya landarealer, produktiva uppgrundningsområden och grunda havsvikar. De orörda men successivt föränderliga landhöjningsskogarna och de flacka oexploaterade stränderna tillhör de mest unika naturmiljöer som Sverige har.

Bottenviken är ett näringsfattigt hav med låg salt-halt och, till skillnad från Östersjön i stort, relativt snabb vattenomsättning. Det beror på det stora inflödet av sötvatten från vattendragen runt Bottenviken. Bottenvikens havsområden är naturligt artfattiga och några få arter dominerar ekosystemen. Detta gör Bottenvikens ekosystem känsligt för störningar. Strömmingen, siken och havsöringen

är karaktäristiska arter. Den speciella siklöjan, vika-sälen och ishavsgråsuggan är exempel på glacialrelikter som också finns i Bottenviken.

I havet utanför öarna ligger utsjöbankarna, grunda områden som stiger ur havet med landhöjningens hjälp. Skär och små kobbar växer och blir till öar. Vår nya ytterskärgård föds. En orörd naturresurs med ursprungliga värden. En resurs för framtida generationer.

Havets vågor skiljer skärgårdens land från vattnet, men är också det som förenar och binder samman öar och vatten i ett sammanhängande nätverk – en arkipelag. Den omväxlande blandningen av vatten och land ger mycket goda förutsättningar för ett rikt växt- och djurliv. Speciella skärgårds- och havsarter som havsörn, tordmule, tobisgrissla,

skräntärna, roskarl och svärta finns i skärgården och vid grynnor och skär i det öppna havet. Bland växterna finns specifika havsväxter som saltarv, och havsnajas. De endemiska växterna bottnisk malört, strandögontröst och gultåtel finns bara på stränderna i Bottenviken och inte någon annanstans i världen.

De största obrutna, orörda naturområdena i Piteå finns i ytterskärgården och i öppet hav. Det är också i dessa delar av kommunen vi har de högsta naturvärdena.

Fastlandet

På fastlandet är naturlandskapet mera påverkat och uppsplittrat av areella näringar. Värdefull natur påträffas som öar eller rester från ett ursprungligt



Stor-Räbbens naturreservat i Bottenvikens skärgård (foto: Piteå kommun)

naturlandskap. Vaglösa områden, höjdlägen, bergstoppar, orörda myrområden och vissa vattendrag är exempel på detta. I delar av Markbygden och vid Rosfors finns ansamlingar av naturområden med sådana naturvärden och relativt låg påverkansgrad.

Dessa ofta otillgängliga områden med känsla av vildmark, ostördhet och tystnad uppskattas av rovdjur, örnar, utter och andra störningskänsliga djur.

Skyddad natur

Skyddade naturområden i landskapet bildar ett nätverk, en grön infrastruktur, som är tillgänglig för alla och ger stora chanser till rika naturupplevelser. De olika skyddsformerna ska långsiktigt skydda olika naturmiljöer, arter och bevara biologisk mångfald. De största sammanhängande områdena med skyddad natur ligger i skärgården.

Syftet med naturreservat och biotopskydd är att bevara biologisk mångfald genom att bevara och vårda naturmiljöer. I flera naturreservat är också behovet av att tillgodose friluftslivet med områden ett av syftena. Naturreservaten i Piteå kommun sammanfaller ofta med Natura 2000-områden.

Natura 2000-områden är ett nätverk av områden som är utvalda enligt EU:s fågeldirektiv samt art- och habitatdirektivet. Syftet med Natura 2000-områdena är att områdena ska skyddas mot yttre påverkan som bebyggelse eller annan exploatering. Piteå älv och Åby älv, med biflöden, samt stora områden av Piteå kommuns skärgård, är Natura 2000-områden.

Områden av riksintresse för naturvård representerar huvuddragen i svensk natur, visar mångfalden i naturen ur ett nationellt perspektiv och ska skyddas

från påtaglig skada. Riksintresseområdena sammanfaller med Natura 2000-områdena längs Piteå älv och ute i skärgården.

Strandskyddet är till för att allmänheten ska ha tillgång till stränder för sitt friluftsliv samt att bevara goda livsvillkor för djur och växter i strandnära områden. Skyddet omfattar land- och vattenområden inom 100 meter från strandlinjen vid hav, sjöar och vattendrag i hela kommunen. Fria stränder är en naturresurs som har attraktionskraft och ger utvecklingsmöjligheter för bebyggelse, rekreation och turism.

Piteå rymmer många fina natur- och friluftsområden med upplevelsevärden och olika karaktär.

I de naturskyddade områdena finns oftast anläggningar, exempelvis eldplatser med ved, naturstiggar och informationstavlor, som underlättar att vara i området och ökar tillgängligheten till sevärdheter och upplevelsevärden.



I naturreservaten finns eldplatser med ved som underlättar för besökare (foto: Lennart Lindelöf).

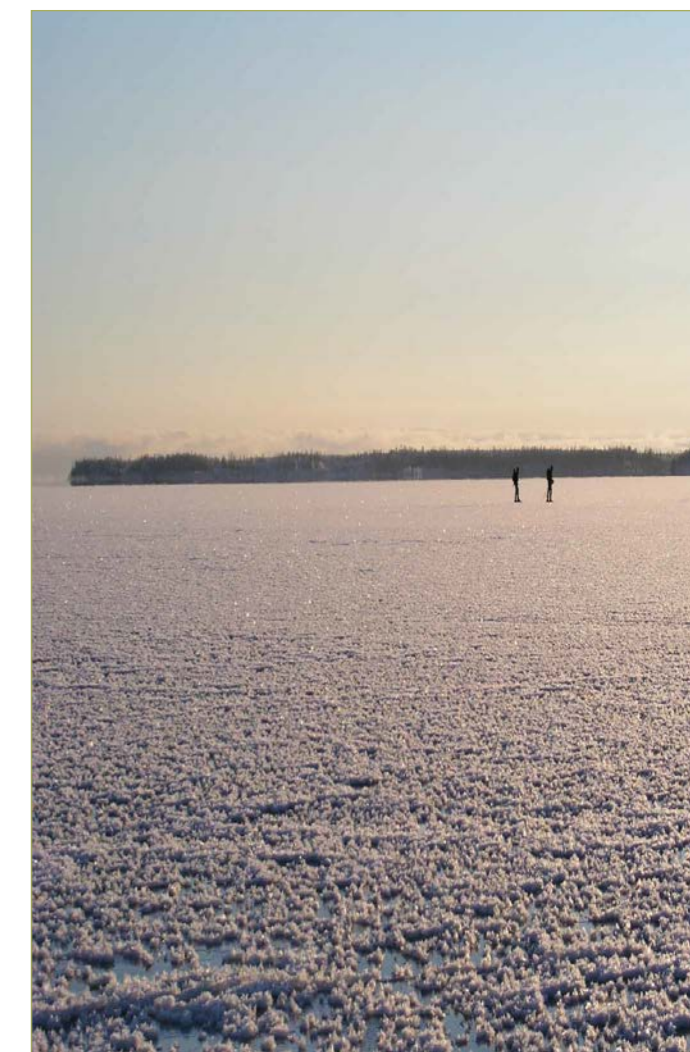


Piteåälvens delta är ett Natura 2000-område (foto: Piteå kommun).

3.2 Flora och fauna

Rödlistade arter är växter och djur som på ett eller annat sätt löper risk att dö ut. Artdatabanken har klassat 4127 av Sveriges ca 48 000 arter som rödlistade. Rödlistade arter riskerar att försvinna på grund av markanvändning som skadar eller förstör arternas livsmiljöer. Överfiske och rationellt jord- och skogsbruk är några problemområden.

I Piteå finns ännu en del intakta naturområden med förekomster av rödlistade arter. Vanligen ligger fyndplatserna i ostörda områden med låg påverkan. Havet, skärgården, naturskogar på bergstoppar och stora våtmarker är exempel på ostörda naturområden.



Långfärdsskridskor i skärgårdens naturreservat (foto: Peder Ljungqvist).

den. Några rödlistade arter i Piteå är havsörn, utter, mindre hackspett, ävjepilört, myrstarr och norna.

EU:s art- och habitatdirektiv anger att vi ska särskilt uppmärksamma och bevara arter och naturtyper som är unika för EU. Några exempel är guckusko, lappranunkel, bottnisk malört samt flodpärlmussla, utter och vikaresäl. Flertalet av dessa arter har viktiga och livskraftiga populationer i Piteå kommun.

Flora

Piteå är intressant ur florasynpunkt av flera skäl. Den stora variationen av naturtyper med landhöjningsstränder, skärgård, sjöar och vattendrag, aktivt odlingslandskap på bördiga marker och blandade skogstyper gör att det finns goda förutsättningar för olika växtarter och därför också en artrik flora.

Den nya landskapsfloran för Norrbotten visar att 1654 olika växter har hittats i landskapet. 606 växter är nya för Norrbotten. 27 växter är nya för Sverige och tre är inte tidigare kända från Europa.

Vanliga träd i Piteå är tall, gran, björk, asp, gråal, hägg, rönn och sälg. Norrbottens landskapsblomma är det utsökta åkerbäret som bara finns i övre Norrland.

Många växter och deras utbredning är dåligt kända i kommunen. Inte minst gäller det våra vattenlevande växter, lavar, mossor och svampar. Bland matsvampar är stenmurklan, Karl-Johan och trattkantareller vanliga i Piteå.

På flera håll i kommunen finns det en särskilt rik flora, bland annat i skärgården. På Tetberget och Skarpljugaren samt i Lustgården och vid Torrbjergstjärn kan intressanta exkursioner genomföras bland orkidéer och spännande växter.

I Piteå finns även en randflora där vissa arters utbredningsgräns slutar i våra trakter. Blåsippan, till exempel, har sin nordligaste kända växtplats i landet just i Piteå kommun. Fler växtarter i Piteå med en mer sydlig karaktär och spridning är örnbräken, klibbal, fyrflikig jordstjärna och underviol. I Piteå finns även röd trolldruva som bara finns längre norrut och därför har sin sydgräns i Piteå. Finnmyrten är ett exempel på en östlig art som är vanlig i Finland och Ryssland men som finns i Piteå men inte längre västerut.

Piteå är även platsen för några endemiska växter som har en mycket begränsad utbredning i världen. Bottnisk malört, strandögontröst och gultåtel är endemiska växter som bara finns längs sandstränder i Bottenviken och ingen annanstans i världen.

Nornan är en orkidé som har sitt huvudutbredningsområde i världen inom Norr- och Västerbotten. Nornan är en av våra ansvarsarter och vi har ett särskilt ansvar för dess växtplatser i Piteå.

Fauna

Piteås djurliv omfattar vanliga djur som älg, ren, räv, skogshare och ekorre. Mindre synliga djur är utter, mård, björn, lo och järv. Utter och björn har



Blåsippan - en del av Piteås flora (foto: Lennart Lindelöf).

ökat på senare år. De vanligaste marina däggdjuren vid kusten är gråsäl och vikare. Tumlaren är rödlistad och numera sällsynt i Östersjön men kan ibland ses i norrbottniska vatten.

Piteås fauna omfattar även ett rikt fågelliv som uppmärksammas internationellt. Vid Stor-Räbben och Mellerstön finns ett fågelrikt område som är upptaget på den internationella CW-listan (Convention of Wetlands). I Sverige finns 51 sådana unika områden varav ett i Piteå.

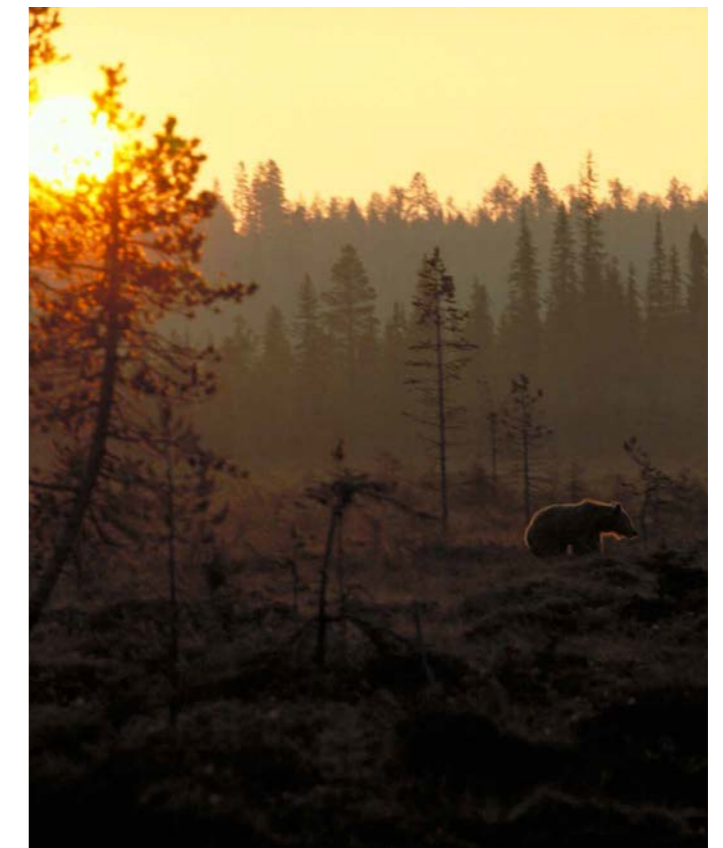
Bottenvikens säregna miljö med landhöjning och bräckt vatten ger speciella förutsättningar för djurlivet. Den låga salthalten beror på sött vatten från älvarna och låg avdunstning. I Bottenviken finns ändå havsdjur som vikaresäl, gråsäl och strömming tillsammans med sötvattensarter som gädda, sik och abborre. Den speciella siklöjan med den dyrbara rommen finns också i Bottenviken.

Piteås skärgård och havsmiljöer har även stor betydelse för existensen av ovanliga och sällsynta fåglar som havsörnen, tordmulen, tobisgrisslan och fiskgjusen.

Förutom de vanliga arterna och de rödlistade eller endemiska arterna finns det i Bottenviken också ishavrelikter. En ishavrelikt är ett djur som förekommer isolerad i främst sjöar utanför det arktiska området men har sin huvudsakliga utbredning i arktiska hav. I Bottenviken finns ishavrelikterna vikare, nors och hornsimpa samt ett antal kräftdjur, av vilka skorv (ishavsgråsugga) och vitmärta är de mest kända.

Störningskänsliga djurarter söker sig till lågexploaterade och ostörda områden. För kungsörnar, havsörnar, utter, lo och andra rovdjur är områdena i skärgården, till havs och svårtillgängliga delar av markbygden som höjdlägen och bergstoppar viktiga för den långsiktiga överlevnaden. Rosfors är

ett vildmarkspräglat större naturskogsområde på fastlandet med flera naturreservat och ekopark.



Björnen föredrar ostörda marker (foto: Jörgen Wiklund).

Fiskbestånd

Livskraftiga fiskbestånd är en förutsättning för kommunens yrkesfiske, husbehovs- och sportfiske. Särskilt viktiga är lek – och uppväxtområden då rom och yngel har specifika krav på sin omgivning för att överleva och utvecklas till vuxna fiskar.

2009–2010 gjordes en intervjustudie med yrkes- och fritidsfiskare i kommunen. Syftet var att sammanställa befintlig kunskap om lek- och uppväxtområden för bland annat sik och strömming. Fiskeriverkets intervjustudie med ostkustfiskare och länsfiskekonsulenter från 2003 har också använts i undersökningen.

De insamlade uppgifterna överensstämmer relativt väl med litteraturuppgifter över de olika arternas val av lekmiljöer.

Längs kusten förekommer strömming, siklöja, abborre, gädda, kust- och älvlekande sik, havslekan-de harr, lake, lax, havsöring, samt olika karpfiskar. Ansamlingen av vuxen fisk i lekområden eller på vissa platser vid lekvandringen har alltid inneburit



Sikfångst i skärgården (foto: Lennart Lindelöf).

att fisket efter många arter varit särskilt intensivt just på dessa platser.

Vattenområden av särskild betydelse för yrkesfisket anges av Fiskeriverket som riksintresse för yrkesfisket. Dessa områden ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande.

Fåglar

Havsörn och kungsörn

Vid örninventeringarna 2008–2010 lokaliserades överraskande många (13) havs- och kungsörnsrevir i eller strax utanför kommunen. Vissa uppgifter tyder på att det kan finnas ytterligare åtta revir.

Totalt observerades två bon av havsörn i Piteå skärgård och minst en unge vardera sågs i dessa bon. I Luleå, Kalix och Haparanda konstaterades ytterligare sex revir och det finns nu häckande havsörn i hela Norrbottens skärgård.

Kungsörnens häckningsplatser är knutna till områden med höga naturvärden. Ett liknande mönster gäller även för havsörn. Kungsörnens häckningsplatser ligger på höjder över 300 meter över havet med vindrika förhållanden, ofta i naturskog. Ostördhet och goda jaktmarker är andra viktiga faktorer som attraherar kungsörn. Det är också möjligt att ett viktigt flyttfågelsträck för örn går genom Markbygden.

Skärgårdens häckfåglar

Länsstyrelsen har under 2007–2008 inventerat hela kustfågelbeståndet i Norrbottens län. Vissa arter som kräver särskild hänsyn och har en viktig förekomst i Piteå skärgård är tobisgrissla, dvärgmås, roska, silltrut, gråtrut, svärta, vitkindad gås, ejder, storspov, stjärtand, bergand, skrattmås, storskarv, havsörn, fiskgjuse och brun kärnhök.

Smålom är en annan viktig art som födosöker i skärgården men häckar i småsjöar nära kusten. De viktigaste fågelkolonierna i Piteå kommun skyddas i naturreservat och fågelskyddsområden.

Känsliga områden

Områden som kräver särskild hänsyn är:

- viktiga flyttfågelsträck eller rastplatser.
- viktiga häckningsplatser för känsliga eller rödlistade arter, inklusive en riklig skyddszon.

Områden i kommunen som har olika känslighet:

1. I skärgård och hav med dess öar och skär samt i kustens skogs- och odlingslandskap har fågellivet mycket hög känslighet. Många rödlistade arter häckar här. Området är också ett viktigt flyttstråk för ett stort antal fågelarter.
2. I delar av skogslandet, särskilt partier med ostördhet, naturskogar, klippor, höga berg och vidsträckta våtmarker har fågellivet hög känslighet. Dalgångarna är ofta viktiga flyttstråk för rovfåglar. I skogslandet häckar bl a kungsörn, fiskgjuse, lappuggla, storlom och tjäder.
3. I övriga delar av kommunen bedöms fågellivet ha normal eller låg känslighet. Det innebär ändå att det finns risk för störning av enskilda häckningar eller att mer vanliga arter riskerar att drabbas.



Havsörnen ökar i Piteås skärgård (foto: Jörgen Wiklund).

Sammanfattning Naturmiljö

I Piteå kommun finns de högsta naturvärdena och de största orörda områdena i ytterskärgården och i öppet hav. I skärgården finns även de största sammanhängande områdena med skyddad natur och riksintressen. Piteå skärgård är som brackvattenhav med stor landhöjning unikt men ekosystemet är känsligt för störningar. Grundområden och utsjöbankar är viktiga lekområden för fisk.

I delar av skogslandet, särskilt partier med ostördhet, naturskogar, klippor, höga berg och vidsträckta våtmarker finns också områden med hög känslighet. Det är också här, i skogslandets orörda områden - samt i skärgården - som det finns flest skyddsvärda växter och djur.

En artrik och varierad natur är en tillgång för kommunen, både när det gäller livskvalitet, friluftsliv och ekonomisk nytta. Ekoturism och naturbaserade upplevelser och lärande är allt populärare för turistnäringen. Internet och ökade resmöjligheter underlättar för naturintresserade att lära känna och nå olika målområden. Ekoturism är en av de snabbast växande branscherna inom internationell turism. Lokalt ger exempelvis djur- och fågelskådning i skyddade naturområden intäkter.



Figur 3:1 Naturvärdesresurser i Piteå kommun (källa: Piteå kommun, Länsstyrelsen).

3.3 Kulturmiljö

I Piteå kommun finns rika kulturmiljöer som vid sidan av sitt kunskapsvärde på olika sätt är en upplevelseresurs för både befolkning och turistnäring. Kulturlandskapet i Piteå kommun visar spåren av människans samspel med naturmiljön. Alla landskap har en mer eller mindre tydlig historisk dimension, såväl i fråga om mänsklig påverkan som naturliga förändringar.

Kulturmiljön är en del av vårt kulturarv som ger oss en nödvändig bakgrund till dagens och morgondagens utveckling och förståelse för sambandet med tidigare epoker.

Avsnittet redogör för kända och utpekade kulturmiljövården. Beskrivning av kulturmiljövården i Skogsbygden och Kustnära skogslandskapet, de aktuella områdena för vindkraftsetablering, saknas. För Markbygden har Piteå Museums i sin förstudie ”Markbygden – från skogslandskap till industrilandskap” beskrivit Markbygdens kulturhistoria.

Riksintresse för kulturmiljövården (3 kap 6§ MB)

Riksantikvarieämbetet, som ansvarar för områden av riksintresse för kulturmiljövården, har uttryckt



Rådhuset i Piteå (foto: Elina Söderström).

som mål, att samhällsförändringar ska ske utan att upplevelsen och läsbarheten av den historiska dimensionen i landskapet påverkas negativt, samt att dokumentvärdet hos kulturlämningar på land och till havs bibehålls.

Följande objekt är utpekade som riksintresse för kulturmiljövården:

- Lillpitedalen, väl hävdad odlingslandskap med kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsemiljöer.
- Hortlax kyrka och kyrkstad, från 1900-talets början.
- Piteå, stadsmiljö med småskalig trästadskarakter och landets bäst bevarade 1600-talstorg med slutna hörn kring ett kvadratisk rum.
- Öjebyn, kyrka och kyrkstad på platsen för den första stadsbildningen 1621. Kyrka och bebyggelsestruktur med medeltida anor. Levande kyrkstadssed med rötter i 1600-talet.
- Norrfjärden, modernistisk kyrka och kyrkstad från 1900-talets början.
- Rosfors, bruksmiljö i närheten av Riskälsgruvan, från 1830-talet.
- Sjulsmark, väl hävdad odlingslandskap med kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsemiljöer.



Labyrint på Stenskär (foto: Peter Ljungqvist).

- Kyrkbyn, lämningar efter medeltida handelsplats, centralort i pitebygden och sannolikt platsen för Piteå sockens första kyrka.
- Rosvik, fäbodmiljö med kontinuitet sedan 1600-talet.
- Jävre, fornlämningsmiljö med gravfält av sydskandinavisk typ och dateringar till brons- och järnålder.
- Stor-Räbben och Svarthällan, säsongsfiskelägen som nyttjats sedan förhistoriskt tid och fram till våra dagar. Fornlämningar och fiskarbebyggelsemiljöer.

Bevarandeprogram för odlingslandskapet

Ett flertal områden (26) ingår i länsstyrelsens bevarandeprogram för odlingslandskapet, Vårt hävdade Norrbotten vars syfte är att bevara natur- och kulturhistoriska värden.

Kulturmiljöprogrammet Husera

Piteå har som en av få kommuner i Norrbotten ett kulturmiljöprogram, Husera. Programmet syftar till att visa och bevara Piteå kommuns synliga historia utifrån vetenskapliga, pedagogiska och turisticiska värden.



Odlingslandskap i Lillpite (foto: Eva Andersson).

Totalt har 54 värdefulla kulturmiljöer pekats ut inom följande rubriker: Forntid (6), Medeltid (2), Staden & Byarna (15), Brukstid (9), Industrialisering (16), Folkhemmet (4) och Stadsomvandling (2).

Fornlämningar (Kulturminneslagen 1988:950).

I inlandet och längs älvdalarna finns lämningar efter bland annat boplatser, rennärning, jordbruk, verksamhet knutna till skogsbruket i form av kolbottnar och tjärdalar och industriverksamhet.

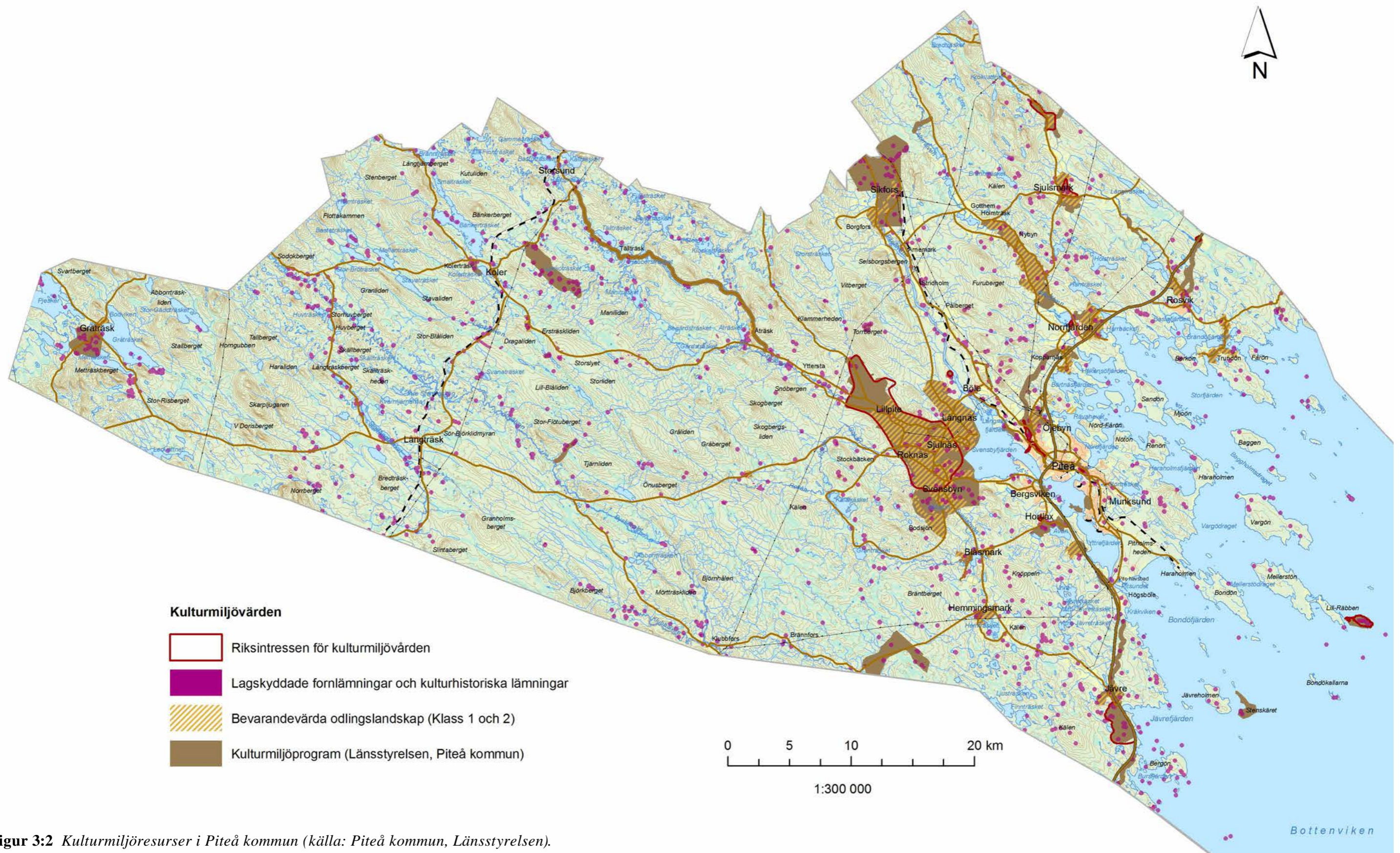
I kustområdet har de flesta registrerade fornlämningarna anknytning till jakt och fiske och består av rester efter hamnar, fiskelägen, säljägarläger och sjömärken. I havet utanför kusten finns även ett antal marin arkeologiska fornlämningar (vrak). Fornlämningar skyddas av 2 kap KML.

Krav på arkeologiska utredningar kan aktualiseras före det att nya mark- eller vattenområden tas i anspråk. Även okända lämningar är lagskyddade och en arkeologisk utredning enligt § 11, 2 kap, KML ska svara på frågan om det finns fornlämningar inom området eller inte.

Sammanfattning Kulturmiljö

I Piteå finns 11 områden/objekt av riksintresse för kulturmiljövården. 26 områden är utpekade i länsstyrelsens bevarandeprogram för odlingslandskapet, Vårt hävdade Norrbotten. Kulturmiljöprogrammet har pekats ut 54 värdefulla kulturmiljöer.

Utpekade kulturmiljöer har stor utvecklingspotential, både för besöksnäringen och som attraktiva miljöer för boende och rekreation. Arkeologistigen i Jävre och Eliasleden i Svensbyn är exempel på välbesökta vandringsleder av historisk karaktär.



Figur 3:2 Kulturmiljöresurser i Piteå kommun (källa: Piteå kommun, Länsstyrelsen).

3.4 Friluftsliv och rekreation

Friluftslivet är en del av det svenska kulturarvet och har betydelse för människors hälsa och välbefinnande. Friluftsliv bygger på vistelser i naturen på ett sådant sätt att det ger naturupplevelser, rekreation, motion och stimulerar miljömedvetenhet. Det uthålliga friluftslivet sker i samklang med naturen och andra människor och skänker livskvalitet, livsglädje och gemenskap till utövaren.

Friluftskvaliteter och friluftsmiljöer

Friluftslivets arena är främst naturen men även kulturmiljöer i kommunen har betydelse. En förutsättning för friluftsliv är allemansrätten och långsiktigt god tillgång till friluftsmiljöer. Samhällsplanering och verksamheter påverkar friluftslivets förutsättningar.

Viktiga friluftskvaliteter är närhet, tillgänglighet, framkomlighet, utsikt, ostördhet, frihet, och frånvaro av buller. Naturupplevelsen är inte hela, men en viktig del av, friluftsupplevelsen. För närrecreation är friluftsmiljöerna i och nära Piteå och mindre orter särskilt betydelsefulla. Här kan vardagens behov av friluftsliv och natur tillgodoses.

Friluftsliv ska även kunna tillgodose utmaningar och äventyr som ger tillvaron dramatik. Då är friluftsområden av större format viktiga. Piteås skärgård, sjöar, älvar, trolska skogar, utsiktsberg och öppna landskap är sådana friluftsmiljöer. Skärgården är en fascinerande och attraktiv friluftsmiljö med speciella växter och djur. Vida vyer med horisontutsikt, stillhet, tystnad, salta bad i ett skiftande hav är kvaliteter i skärgården.

Stränderna är en väsentlig kvalitet för friluftslivet och sportfisket och måste vara tillgängliga. Möjligheten till tystnad är viktig när man är på stränder och vid vatten.

Skogen är den till ytan mest omfattande friluftsmiljön och rymmer stora möjligheter till vandring, jakt, bär- och svampplockning. Odlingsbygden är tilltalande genom landskapets öppenhet, dess artrikedom och kulturspår.

Samhällsplanering för friluftsliv handlar i huvudsak om att behålla eller skapa förutsättningar. Den viktigaste förutsättningen är att det finns natur tillgänglig och tillräckligt nära, men också att den har kvaliteter som gör den attraktiv för människor att vara i. Friluftsmiljöer är en ändlig resurs som kräver aktiv planering i viktiga friluftsområden.

Friluftslivet och rekreationsområden

Friluftsmiljöernas betydelse växlar över årstiderna beroende på vilka aktiviteter som är möjliga. Fina strövområden eller skogar med god tillgång på bär och svamp är mer intressanta under sommaren och hösten än på vintern.

Kust- och skärgårdsområdet är en särskild tillgång då det är av riksintresse för friluftslivet och erbjuder upplevelser och friluftsmöjligheter under alla årstider. Vår, sommar och höst bedrivs båtliv och utflykter i olika former, vandring på öar, sol och bad, vindsurfing, fiske, jakt, bär- och svampplockning. På vintern inbjuder de isbelagda fjärdarna till långfärdsskridskor, skidor, skoter och utflykter till isbergsformationer i ytterskärgården och på utsjöbankarna. Fritidsboende vid havet tilltalar många människor under stora delar av året.

I Piteå skärgård finns 550 öar och tio naturreservat med anordningar för friluftslivet. På öarna finns spår av inlandsisen och landhöjningen skapar fortlöpande nya skär, stränder och landområden. Kusten och öarna är låga och har fått ett eget begrepp: "Låga kusten". Skärgårdens unika kulturmiljöer och det rika djur- och fågellivet lockar besökare från när och fjärran.

För seglare är vinden på det öppna havet av stort värde. För fritidsbåtsägare finns gästbryggor på Stenskär, Stor-Räbben, Mellerstön, Vargön och Baggen. Sjösättningsplatser för båtar finns i Jävre, Pitsund, Bondön, Trundön och Rosvik. Bastu och stugor kan hyras på flera av öarna. Om man inte har egen båt är turboten en möjlighet att ta sig ut i skärgården. Vill man paddla finns 18 organiserade kajakleder i Piteå skärgård. På vintern anläggs en isbana och skidspår runt Fårön.

Sjulsmark, Norrfjärden, Öjebyn, Lillpite, Svensbyn, Hemmingsmark, Koler och Långträsk är andra viktiga rekreationsområden i Pitetrakten där det finns insjöar med inplanterad fisk, eldplatser, vindskydd mm. Lillpiteälven, Åbyälven och Piteälven är rinnande vatten av stort intresse för sportfiskare. Sportfiskebaserad turism ökar i landet och Piteå har goda förutsättningar för fortsatt utveckling av sportfisket. Fina platser för sportfiske finns även i fler älvar och i de flesta insjöar samt i skärgården.

I naturskyddade områden finns möjligheter till naturupplevelser, vandringar, eldplatser osv.

Fina bär- och svampskogar och jaktmarker finns det gott om i kommunen.

Cykel-, vandrings-, rid- och skoterleder hittar man spritt i kommunen. Bland cykelleder är Markbygdsleden, Infjärden runt och Älvdalsleden omtyckta. Eliasleden och Arkeologistigen är vältrampade vandringsleder på sommaren medan Nasaleden är en av de populära vinterlederna för skoter och skidor. Ett flertal ridstigar ligger i anslutning till ridanläggningar.

Riksintressen för friluftslivet (3 kap 6§ och 4 kap 2§ MB)

Hela kustområdet öster om E4 är av riksintresse för friluftslivet och kustturism, se figur 3:3. Där finns



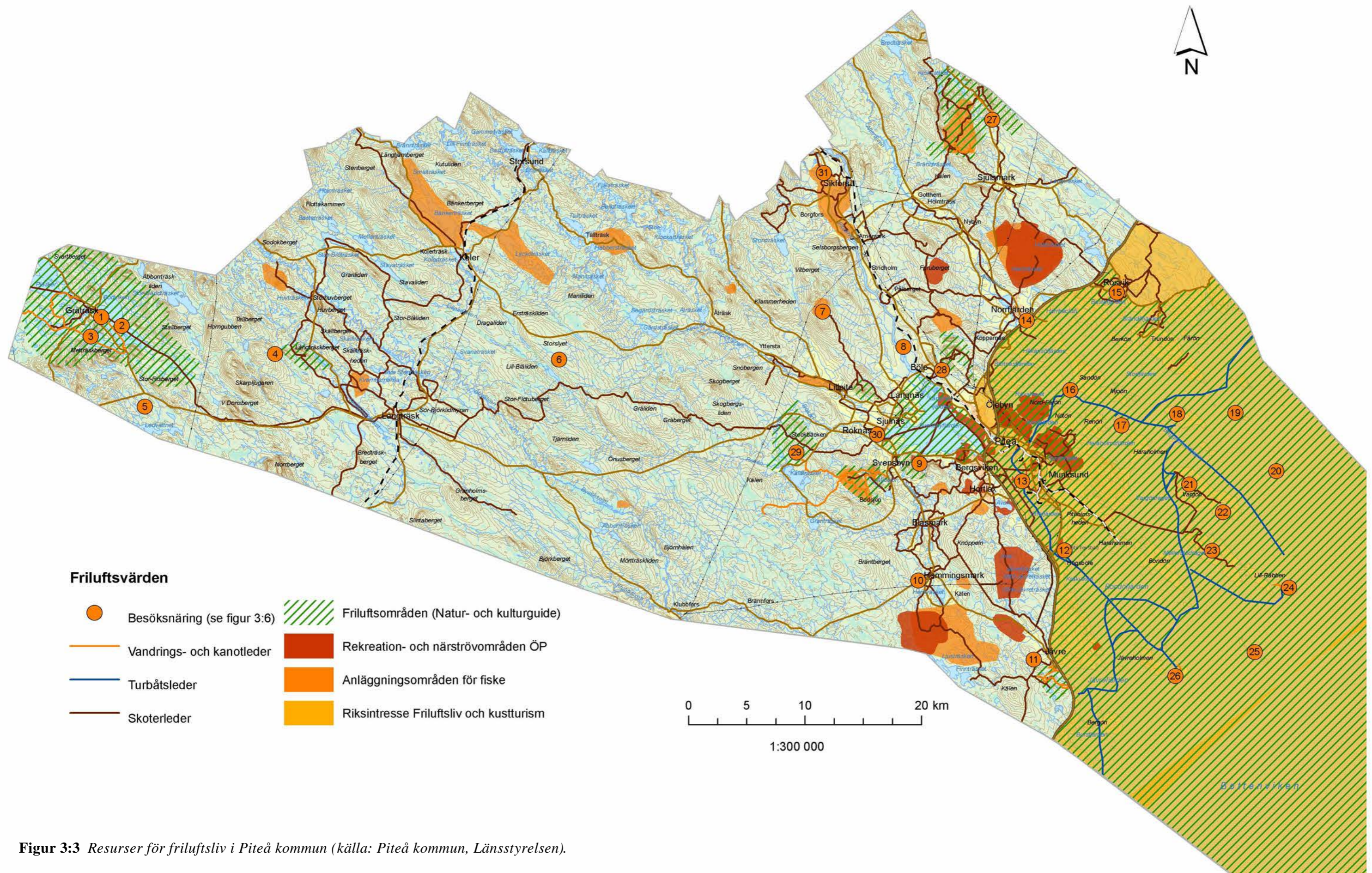
Seglare gillar öppet hav (foto: Peder Ljungqvist).



Hästhage i Norrfjärden (foto: Elina Söderström).



Pimpeltävlingen Fäbodanappet hålls varje år i Blåsmark. Bild från 2007. (foto: Tore Sundström)



Figur 3:3 Resurser för friluftsliv i Piteå kommun (källa: Piteå kommun, Länsstyrelsen).

naturskyddade områden, värdefulla kulturmiljöer och attraktiva besöksmål. Området ska skyddas mot åtgärder eller exploateringsföretag som påtagligt kan skada dess värden.

Beslutet om riksintresse för friluftslivet är från slutet på 1980-talet. Troligen kommer en översyn av riksintresset att göras under de kommande åren. Det kan finnas skäl att undanta exempelvis industriområden och tätbebyggda områden från riksintresset för friluftsliv men också att utöka riksintresset i områden av mer oexploaterad karaktär.

När beslut om riksintresse för friluftsliv togs sträckte sig planeringskartorna inte längre österut än till strax utanför öarna. Vindkraftsintressen på utsjöbankar och grundområden har medfört att planeringkartan förlängts till territorialvatten-gränsen.

Den tolkning som använts i denna plan är att riksintresset för friluftsliv sträcker sig ut till territorialgränsen. Även det öppna havet har betydelse för friluftsliv, turism och upplevelser. Havsområdet nyttjas för bland annat båt färder, segling och fiske, och har en indirekt betydelse genom möjligheten till vyer och långa utblickar över havet mot horisonten vid vistelser längre in.

Sammanfattning Friluftsliv

Friluftsliv har betydelse för människors hälsa och välbefinnande men förutsätter god tillgång till friluftsmiljöer med kvaliteter som tillgänglighet, ostördhet, utsikt, naturvärden och frihet.

Det starka skyddet för friluftslivet i Piteå skärgård ger goda grunder till att utveckla turism och friluftsliv i detta område.

Friluftsmiljöer är en ändlig resurs som kräver aktiv planering.

3.5 Rennäring

Rennäringen är en arealkrävande uråldrig näring i Sverige som omfattar ca 40 % av landets yta. Den betraktas av tradition som en basnäring även om dess ekonomiska omfattning inte kan jämföras med t ex de stora basnäringarna jord- och skogsbruk.

Rätten till renskötsel är enligt rennäringslagen (1971:437) förbehållen det samiska folket. Möjligheten att utöva renskötsel ges via medlemskap i sameby och regleras genom rennäringslagen och rennäringsförordningen (1993:984). Rätten grundar sig på sedvanerätt enligt en dom i Högsta domstolen 2011, utgör en bruksrätt till fast egendom och innebär bland annat en rätt för medlem i sameby till renbete, jakt och fiske.

Riksintresse för rennäringen (3 kap 5 § MB)

Riksintresseområden för rennäringen, se figur 3:10, sid 27, är mark- och vattenområden av betydelse för rennäringen och ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra rennäringsens bedrivande. Områdena karaktäriseras som flyttvägar, svåra passager, kalvningsområden och rastbeten.

Årscykel

Under olika tider av året nyttjar samebyarna olika delar av landskapet för sin renskötsel. Renskötselåret kan beskrivas utifrån de åtta årstiderna som finns i det samiska språket.

Under vårvintern (mars–april) sker flyttning från vinterbetesområdet till vår- och kalvningslandet i fjällregionen. Skogssamerna flyttar till skogslandet. Tidpunkten för flyttningen varierar beroende på snö- och betesförhållanden.

Under våren (april–maj) föder vajorna (renkorna) sina kalvar. En vaja föder normalt en kalv per

år. Under kalvningstiden är vajan störningskänslig och kan lämna sin nyfödda kalv om det är för mycket störningar.

Försommaren (juni) är en lugnare period för både renskötare och renen. Renen får beta i lugn och ro fram till den tid då mygg och insekter infinner sig. Ett bra försommararbete innebär att de vuxna renarna snabbt kan återhämta vad de tappat i vikt under vintern.

Under sommaren (juni–juli) drar renarna upp mot högfjället eller ut på vidder där värme och insekter är mindre besvärande. I slutet av juni börjar renskötarna samla ihop renarna till kalvmärkning. Arbetet med samlingar kan ta flera dagar då renarna ofta är spridda över stora områden.

Slutet av juli till september är en viktig uppbyggnadsperiod då det är viktigt att renarna får betesro och kan bygga upp muskelmassan och det fettlager som är nödvändigt för att klara vintern. I augusti betar renarna i björkskogen och på myrarna.

Under hösten (september–oktober) finns renarna i huvudsak i lågfjällregionen. I senare delen av september är sarvslakten avslutad.

Under förvinter (november–december) söker sig renarna till betesmarker med kvarvarande grön-ska, gräs- och lavrika skogsområden och myrar. Nu börjar renarnas vandring mot vinterbeteslandet. Därför samlas renarna för skiljning till vintergrupper och för slakt. Huvuddelen av höstslakten sker i november–december.

Under vintern (december–mars) har renarna nu delats upp i mindre vintergrupper som hålls åtskilda och flyttar mellan olika betesmarker under vintern. Nere på vinterlandet betar de olika vintergrupperna främst i barrskogsområdet men även i kustområdet och på öar ute till havs.

Tillgången på vinterbete beror inte bara på area-lens storlek och lavförekomst utan i första hand på betets tillgänglighet. Vinterbetet är en flaskhals för rennäringen. De stora problemen är nedisning av betesmarkerna eller hård skare. Snöförhållanden försämras på grund av stora kalhyggen med ogynnsam snökonsistens och förstört och skadat lavtäckte.

När markbetet blir oåtkomligt sker stödutfodring eller i sämsta fall helutfodring för att förhindra en omfattande rendöd. Vinterbetesmarkerna är oftast inte sammanhängande, utan sönderstyckade genom kalhyggen, vägar, järnvägar, flygfält, militäranläggningar samhällsbyggen mm. Vintergrupperna måste därför flytta mellan olika betesmarker.



Renar i vinterlandskap (foto: Piteå kommun)

Rennärings markanvändning i Piteå kommun

Rennäringen i Piteå kommun bedrivs av samebyarna Västra Kikkejaur, Östra Kikkejaur, Ståkke, Semisjaur-Njarg, Lokta-Mavas, Sirges, Jåhkågas-ska, Tuorpon och Udtja. Fastställda gränser, riksintresseområden och strategiskt viktiga områden framgår av figur 3:4.

Sammanfattning Rennäring

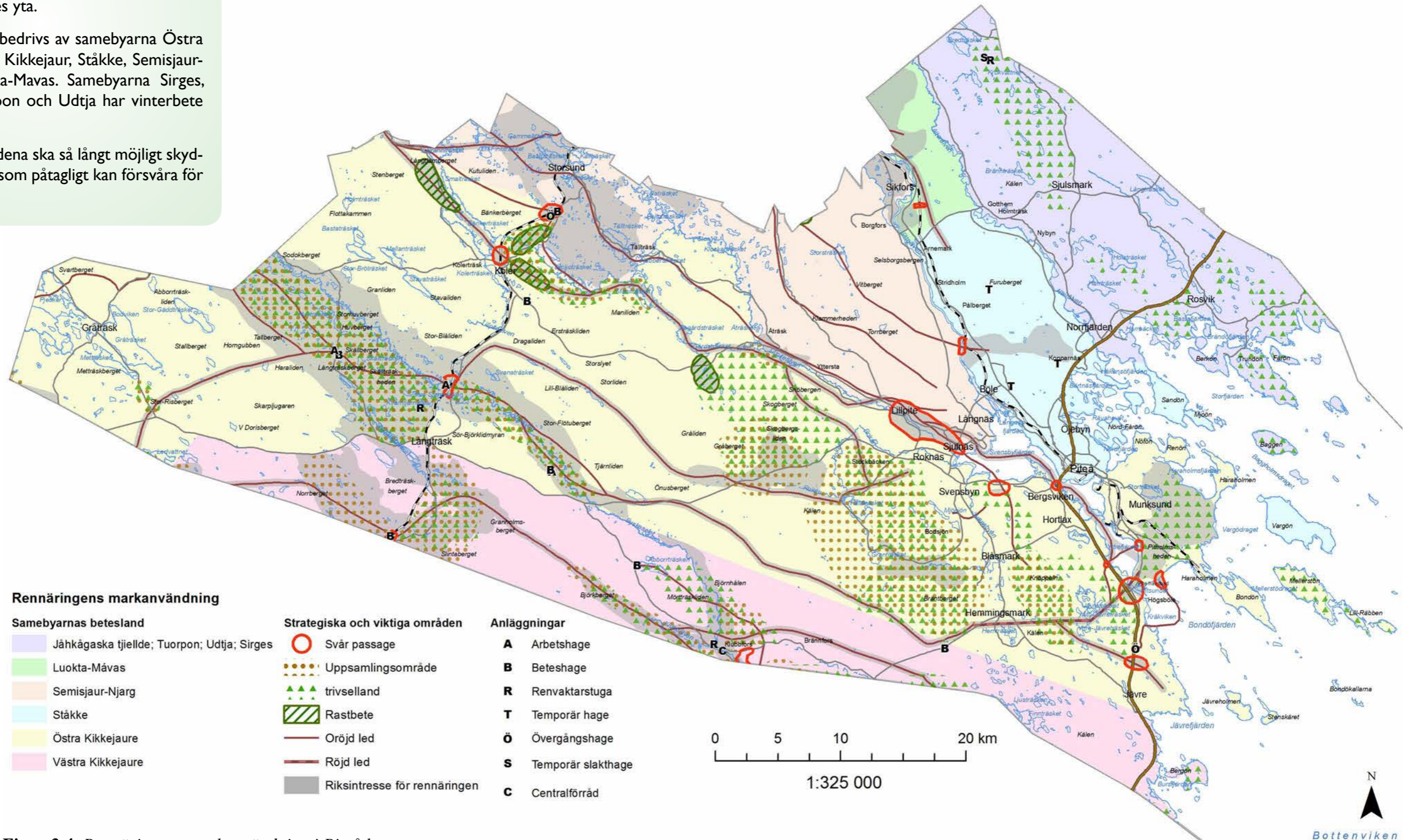
Rennäringen har ett starkt lagstadgat skydd och därmed ett stort bevarandevärde.

En uthållig kommun förutsätter en rennäring som är livskraftig.

Rennäringen är en uråldrig näring som omfattar ca 40 % av Sveriges yta.

Rennäring i Piteå bedrivs av samebyarna Östra Kikkejaur, Västra Kikkejaur, Ståkke, Semisjaur-Njarg och Luokta-Mavas. Samebyarna Sirges, Jåhkågasska, Tuorpon och Udtja har vinterbete i kommunen.

Riksintresseområdena ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra för rennäringen.



Figur 3:4 Rennäringens markanvändning i Piteå kommun

3.6 Befolkning och bebyggelse

Centrala Piteå består av Piteå, Öjebyn, Framnäs, Bergsviken, Munksund, Hortlax och Pitholmen. Trots att största delen av befolkning och service är koncentrerad till centrala Piteå, har landsbygden fortfarande en stark position inom kommunen. Av kommunens invånare bor 32 % inom landsbygden och det finns över fyrtio byar av olika storlekar.

Bebyggelsen är som framgår av Figur 3:5 till största delen lokaliserad i närhet till hav, sjöar och vattendrag.

Längs kusten ligger fritidshusbebyggelse som ett pärlband. De boende har utblickar mot öar och de öppna havet. Bebyggelsen representerar både äldre och modernare byggnadstradition. Det finns en stark trend att fritidsboende vid havet omvandlas till åretruntboende. Det finns också en vilja i kommunen att möjliggöra detta.

De inre delarna av kommunen (landsbygdsområdet Markbygden och de västligaste delarna av Infjärden) är glest bebyggda. Befolkningen i Markbygden har minskat med cirka 30 procent under det senaste decenniet.

I takt med att utrymmet för fritidshus vid kusten minskar ökar intresset för fritidsbebyggelse i inlandet. Möjligheten att kombinera jakt- och fiskeintressen med fritidsboende utgör en attraktionskraft.

Tillväxtprogram

Piteå kommun antog i september 2011 ett Tillväxtprogram 2011–2015. För att Piteå ska kunna möta de utmaningar som finns i framtiden har Piteå kommun startat ett samarbete med företag, föreningar och andra aktörer i samhället. Arbetet har lett till

en gemensam avsiktsförklaring, som beslutades av kommunfullmäktige i juni 2010.

För att säkerställa en uthållig tillväxt anger avsiktsförklaringen fyra olika områden:

- Gemensamt ansvar för ökad befolkning
- Jobb och tillväxt ger framtidstro
- En god miljö för nästa generation
- Ett gott värdskap stärker den goda bilden av Piteå

För att vid utgången av år 2015 stå starkare i den ökade konkurrensen, bidra till en minskad miljöpåverkan och för att klara generationsväxlingen

ska Piteå kommuns tillväxtarbete fokuseras på fyra områden:

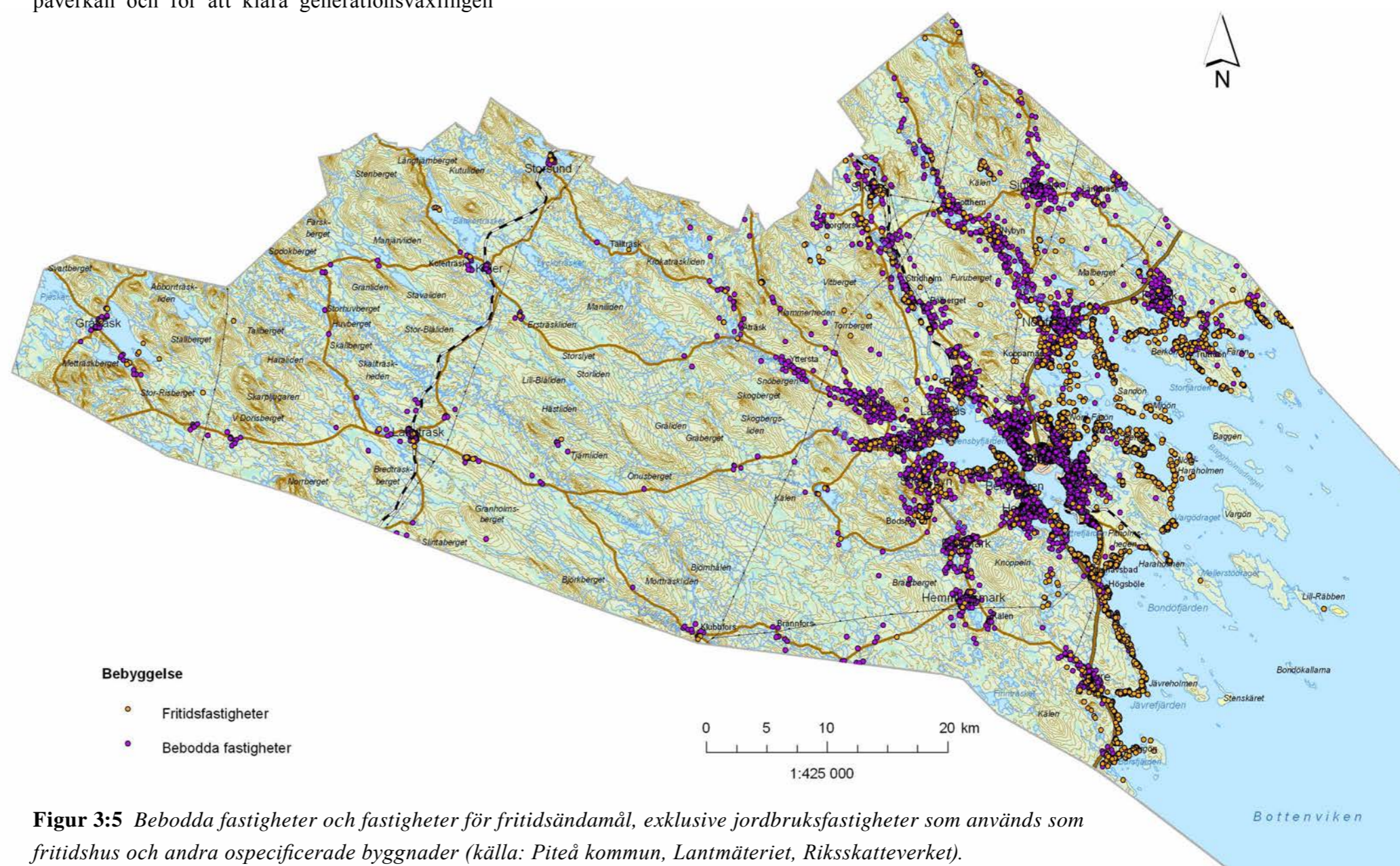
- Arbetskraftsförsörjning
- Starkt och växande näringsliv
- Våga vara spetsig
- En stark region är nödvändig

Översiktsplanen

I de fördjupade översiktsplanerna är visionen att Piteå kommun ska erbjuda ett attraktivt och varierat utbud av bostäder oavsett det rör sig om permanentbostäder eller fritidsboende. Kommunen ska i

översiktsplanen också skapa möjlighet till att nya områden i strandnära lägen får bebyggas.

Kostnaderna för allmänheten att äga, hyra eller nyttja en stuga i skärgården ska hållas så låga som möjligt. Utbudet av tomter och stugor skall därför ökas och tillgängligheten förbättras i området. Kommunen ska aktivt verka för en levande landsbygd.



Figur 3:5 Bebodda fastigheter och fastigheter för fritidsändamål, exklusive jordbruksfastigheter som används som fritidshus och andra ospecificerade byggnader (källa: Piteå kommun, Lantmäteriet, Riksskatteverket).

3.7 Näringsliv – arbetsmarknad

Piteå är känt för sin attraktiva kust och skärgård. Pite Havsbad har en miljon besökare varje år. Upplevelse- och besöksnäringen är ett område som har ökat stadigt under de senaste åren, liksom handeln.

Kommunens landyta är till stor del täckt av skog och Piteå är en av landets viktigaste skogskommuner med skogsindustri, främst pappersindustri, som en viktig näringsgren.

Industrin har en stark roll i samhället och förutom basindustri finns även livsmedels-, metall-, bygg- och byggmaterialindustri i kommunen. För framtiden finns förhoppningar om fler arbetstillfällen inom sektorerna förnyelsebar energi (bioenergi och vindkraft), forskning, multimedia och musik.

Kommunen har stora områden med högklassig jordbruksmark. Ett aktivt jordbruk ger en attraktiv landsbygd genom att landskapet hålls öppet och byarna levande. Jordbruk har ett stort kulturellt värde och strävan är att bibehålla ett levande jordbruk. Vid konflikter i samband med andra exploateringsintressen ges jordbruket företräde i kommunens översiktsplan. Fiske och rennäring är andra areella näringar som utövas i kommunen.

Landsbygden

Näringslivet i Piteå landsbygdsområde har en traditionell bas i jord- och skogsbruket, sågverk och transportföretag. Strukturrationaliseringen inom jord- och skogsbruket har slagit hårt mot landsbygden och då särskilt i de inre delarna av kommunen. Antalet arbetstillfällen har här stadigt minskat. Det finns dock livskraftiga småföretag. Kommunen bedömer att det finns goda förutsättningar för företagande på landsbygden, dels inom besöksnäringen men även inom annan näring. Företag med inriktning mot häst är starkt ökande. Många av byarna

ligger nära E4 med god tillgänglighet till huvudorten Piteå. Luleå, Boden och Älvsbyn ligger inom rimligt avstånd. Kommunen arbetar för en bred utveckling av energisektorn, vilket kommer att öka antalet arbetstillfällen på landsbygden.

Trots det stora antalet småföretag är arbetspendling till centralorter av stor betydelse för boende i Piteå landsbygd. Företag som vill etablera sig i Piteå väljer oftast en central placering, nära andra liknande företag. Pendlingsavstånden är långa för de inre delarna av landsbygdsområdet. Långträsk, som är den största byn i Markbygden, har ca 60 km både till Piteå och till Arvidsjaur och ca 110 km till både Luleå och Skellefteå.

Skärgården

Piteå skärgård domineras av areella näringar och besöksnäring. Piteå kust och skärgård erbjuder ett givande fiske, både för yrkes- och sportfiskare, med livskraftiga bestånd av naturligt förekommande fiskarter. Sportfisketurismen ökar och ger arbetstillfällen under åtminstone sommarhalvåret.

I skärgården bedrivs konventionellt skogsbruk.

Framtida utveckling

Kommunen satsar på näringslivsutveckling och som nämnts på föregående sida fokuseras kommunens tillväxtarbete på fyra områden:

- Arbetskraftsförsörjning
- Starkt och växande näringsliv
- Våga vara spetsig
- En stark region är nödvändig



Gågatan i Piteå centrum (Foto: Elina Söderström)



Piteå havsbad (foto: Elina Söderström).

Näringsliv och arbetsmarknad

Näringslivet i Piteå har sin bas i jord- och skogsbruket, sågverk och transportföretag. Förutsatt basindustri finns livsmedels-, metall-, bygg- och byggmaterialindustri i kommunen.

Piteå är känt för sin attraktiva kust och skärgård där skogsbruk, besöksnäring och fiske är de viktiga näringsgrenarna.

För framtiden finns förhoppningar om fler arbetstillfällen inom sektorerna forskning, multimedia, musik och förnyelsebar energi.

3.8 Besöksnäring

Turismen är en starkt växande näring då efterfrågan på natur- och kulturupplevelser i världen ökar. Antalet turister som söker vildmarksupplevelser och tystnad förväntas öka i Norrbotten och turismberoende branscher förväntas sysselsätta allt fler i framtiden.

Piteå kommun hade år 2010 cirka 452 000 kommersiella gästnätter. Antalet kommersiella gästnätter i Piteå kommun har ökat mycket starkt. På 10 år har antalet övernattningar ökat med 65 % . Det kan jämföras med en ökning på 15 procent i Sverige som helhet.

Totalt omsatte turismnäringen i Piteå kommun 557 miljoner kronor under 2009, varav Piteå havsbad svarade för 108 miljoner kronor. 2010 var den totala siffran 571 miljoner kronor.

Den stora ökningen av gästnätter är knuten till Piteå som evenemangsstad med regelbundet förekommande mässor och festivaler såsom Nolia, Piteå Summergames och Piteå dansar och ler. Dessa är arrangemang kopplade till centrala staden.

Piteå har många turistiskt intressanta områden:

- stadsbygden med kulturhistoriska miljöer, stadsliv, handel och anläggningar,
- skärgården med vackra och lugna naturmiljöer och intressanta kulturmiljöer,
- landsbygden med både kulturhistoriskt intressanta platser och byggnader och värdefulla naturområden - med stor potential att utveckla upplevelser i form av kultur, natur, lärande, avkoppling och rekreation.

Skyddade områden med natur- och kulturvärden förväntas spela allt större roll i framtiden i samverkan med aktiviteter och evenemang.

Områden som är intressanta för besöksnäringen och som rekreationsområden sammanfaller ofta med värdefulla natur- och kulturmiljöer. Det som är unikt, vackert eller intressant lockar besökare.

Regeringen har en vision om att skapa matupplevelser, en levande landsbygd och sysselsättning genom att utveckla Sverige till att bli ett nytt matland i Europa. Mat är en stor del av en turistisk upplevelse och med lokalproducerade råvaror och inhemska maträtter är matturism en potentiell utvecklingsbransch i kommunen.

I regeringens vision Skogsriket finns en vision att skapa förutsättningar för nya arbetstillfällen med anknytning till skog och därigenom bidra till ekonomisk utveckling på landsbygden och i småortssverige. Dess fyra inriktningar är Hållbart brukande, Förädling och innovation, Upplevelser och rekreation samt Sverige i världen.

Skärgården

Skärgården i Piteå är det landskap som upplevs vara mest värdefullt ur besöksnäringens synpunkt. Detta världsunika landskap har starka värden och är ett viktigt friluftslivs- och rekreationsområde.

De flesta av kvarvarande områden med orörd natur i Piteå finner man i den yttre skärgården. Tystnad, ostörd närhet till naturen, orördhet, det speciella ljuset med midnattsol, middagsmånsken, den världsunika bräckvattenmiljön samt det rika växt- och djurlivet är speciella egenskaper och viktiga faktorer för utveckling av upplevelseturism i Piteå.

I maj 2008 genomfördes samråd kring en skärgårdsstrategi för Norrbottenskusten (kustkommunerna och länsstyrelsen) där förslaget till vision lade stor tyngdpunkt just på turismutveckling:

”Visionen är att gemensamt öka attraktionskraften för Bottenvikens skärgård med tonvikt på kvalitet,

tillgänglighet och service. Att med ett ökande antal boende längs kusten och på några utvalda öar, bättre kommunikationer, fler företag och kraftigt ökad turism inom området bli ledande inom regionalutveckling och en stor tillgång för hela regionen. Detta görs med särskild hänsyn till och bevarande av skärgårdens kultur- och naturvärden, miljö och landskapsbild.”

*- Bottenvikens Skärgård - en del av Swedish Lapland
En strategi för åren 2008 - 2013*

Sedan 10-talet är pågår ett antal delprojekt för att beskriva och utveckla Bottenvikens skärgård. Fem kommuner, från Haparanda i norr till Skellefteå i söder, samarbetar för att utveckla skärgården och göra den mera tillgänglig. Resultatet visar den stora potential som skärgården har.

Landsbygden

I översiktsplanen för Piteå kommun – Fördjupning för Landsbygden redovisas några exempel på områden som kan vara intressanta för utveckling av naturbaserad turism i olika former.

- Rosfors – tre naturreservat och en ekopark. Rosforherrgård med möjligheter till inkvartering och mat. Rosfors är därutöver ett viltrikt område med en ovanligt stor älgstam.
- Pite älv – Nationalälv och Natura 2000. Pite älvs ekonomiska förening arbetar med att förbättra fisket och att skapa förutsättningar för fisketurism i älven.
- Åby älv – Natura 2000 och en av våra större skogsälvar. Relativt opåverkad och orörd med höga naturvärden. Sedan 1996 finns en fungerande fiskvandringssväg i älvens enda vattenkraftverk, Hednäs, i Västerbotten.
- Lillpite älv – en vacker och spännande skogsälv med höga värden vilken i sin helhet ligger inom kommunen. Området har stor potential för ut-

veckling inom natur- och sportfisketurism. Älven är ett komplement till Piteälven som lekornråde för havsöring och lax men det förutsätter att det skapas fiskvandringssvägar förbi de två minikraftverken i Lillpite och Råbäcken.

- Långträsk – Sjöar och vattendrag som ingår i Natura 2000-området för Byskeälven. Förutsättningar för naturbaserad turism finns.

Utvecklingsintressen

I kommunen finns en strävan att än bättre ta tillvara de fördelar man har av sitt läge vid havet.

Människor har alltid attraherats av den havsnära miljön. Närheten till havet har oftast varit en förutsättning för en ords tillväxtpotentialer.

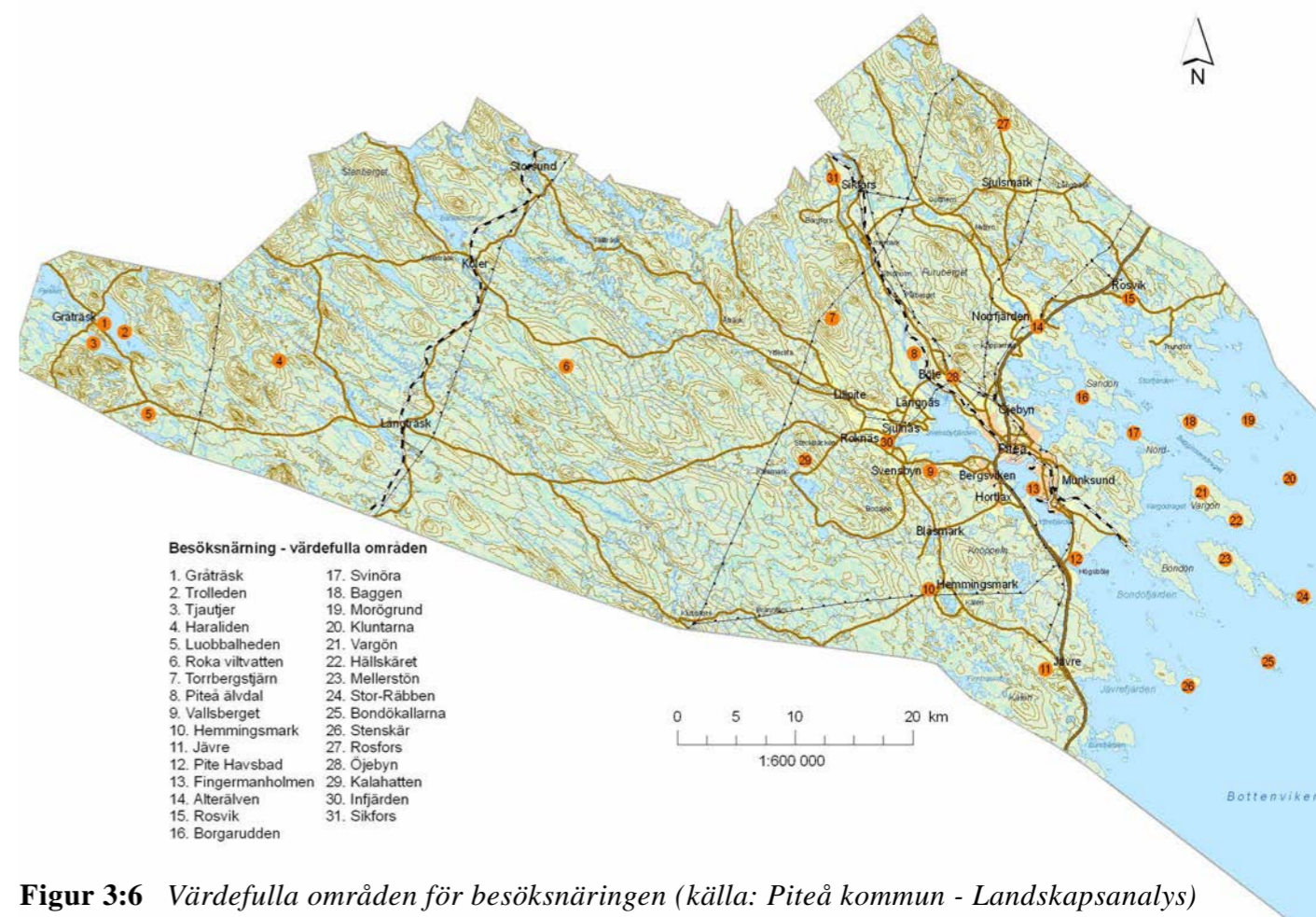
Kommunens målsättning är att skapa mer liv och aktivitet i skärgården. Översiktsplanen skall, så långt möjligt, underlätta för lokalisering av nya

etableringar och anläggningar, stimulera utvecklingen av besöksnäringen i kommunen och stödja en positiv utveckling av det rörliga friluftslivets möjligheter att nyttja området.

I skärgården finns områden med mycket höga natur- och kulturvärden att lyfta fram, ge erforderligt skydd och göras tillgängliga för allmänheten.

Piteå skall erbjuda ett bra företagsklimat för små och stora turistentreprenörer. Verksamheter knutna till skärgården skall i framtiden bli en allt viktigare del av turistnäringen.

Piteå kust och skärgård ska erbjuda ett givande fiske, både för yrkes- och sportfiskare, med livskraftiga bestånd av naturligt förekommande fiskarter. Sportfisketurismen ökar och ger arbetstillfällen under åtminstone sommarhalvåret.



Figur 3:6 Värdefulla områden för besöksnäringen (källa: Piteå kommun - Landskapsanalys)

Arrangemang är en viktig del av turistnäringen med fortsatt stark utveckling främst knutna till Piteå stad.

Technical visits erbjuder besök för den nyfikne och grupper som vill ha fördjupning och höja upplevelsen under besöket. I Piteå kan det t ex gälla de energisatsningar som görs i kommunen inom bioenergi och vindkraft. Technical visits är en företeelse som ökar i Piteå.

Turism och vindkraft i landskapet

Anledningarna till att människor besöker ett visst resmål kan kopplas till platsens attraktionskraft. Attraktionskraften hos en plats hänger samman med natur och klimat, kulturell miljö, aktiviteter, evenemang, stödjande turistiska materiella strukturer och byggnader samt personliga och professionella band.

Beroende på vilka aktiviteter som utövas uppfattas vindkraftverk på olika sätt. Vid exempelvis utförsåkning uppfattas vindkraftverk mer positivt än vid fiske, vandring och turskidåkning. I områden där människor förväntar sig ostörd landskapsbild och naturmiljö samt låga bullernivåer störs en större andel av besökarna av vindkraftsetableringar.

Forskning om vindkraft och turism visar att ett områdes attraktionskraft kan komma att minska genom vindkraftens utbyggnad. Risken för konflikter är mer framträdande i landskapstyper med höga natur- och kulturvärden. Risken för konflikter är mindre i områden där turistnäringen är kommersiellt svag.¹

Visionen om turismutveckling i Skärgården är svår att kombinera med storskalig vindkraftutbyggnad, beroende på målkonflikter avseende bevarandet av landskapsbilden och orördheten.

¹ Länsstyrelsen Dalarnas län, Vindkraft kring Siljan - en landskapsbedömning.

I områden med bristande underlag för hotell- och restaurangnäring, kan vindkraftsetablering innebära ett kompletterande underlag. Byggandet av vindkraftverken i Markbygden gör att säsongsvariationerna jämnas ut för lokal restaurang- och logiverksamhet och möjliggör ökade öppettider under året. Vindkraft i kommunens mer glesbebyggda områden kan stärka handel och besöksnäring såväl i området som i centrala Piteå och omgivande kommuner.



Minnessten järnvägen i Koler (Foto Piteå kommun)

Sammanfattning Besöksnäring

Piteås turistiskt intressanta områden:

- stadsbygden med kulturhistoriska miljöer, evenemang, handel och anläggningar som Pite Havsbad
- skärgården med vackra och lugna naturmiljöer och intressanta kulturmiljöer samt
- landsbygden med både kulturhistoriskt intressanta platser och byggnader och värdefulla naturområden.

3.9 Infrastruktur för transporter, energi och telekommunikation

Vägar

Följande vägar är riksintresseklassade i kommunen:

- Väg E4 Skellefteå–Piteå–Luleå
- Väg 506 och 505, Pitsund-Pitholmsheden-Haraholmen

E4 längs kusten har de största trafikflödena i kommunen och sammanbinder de större orterna längs kusten med Piteå kommuncentrum, samt Piteå tätort med andra kommuncentra längs Norrlandskusten. Vagnätets koppling till hamnen är mycket god i Piteå.

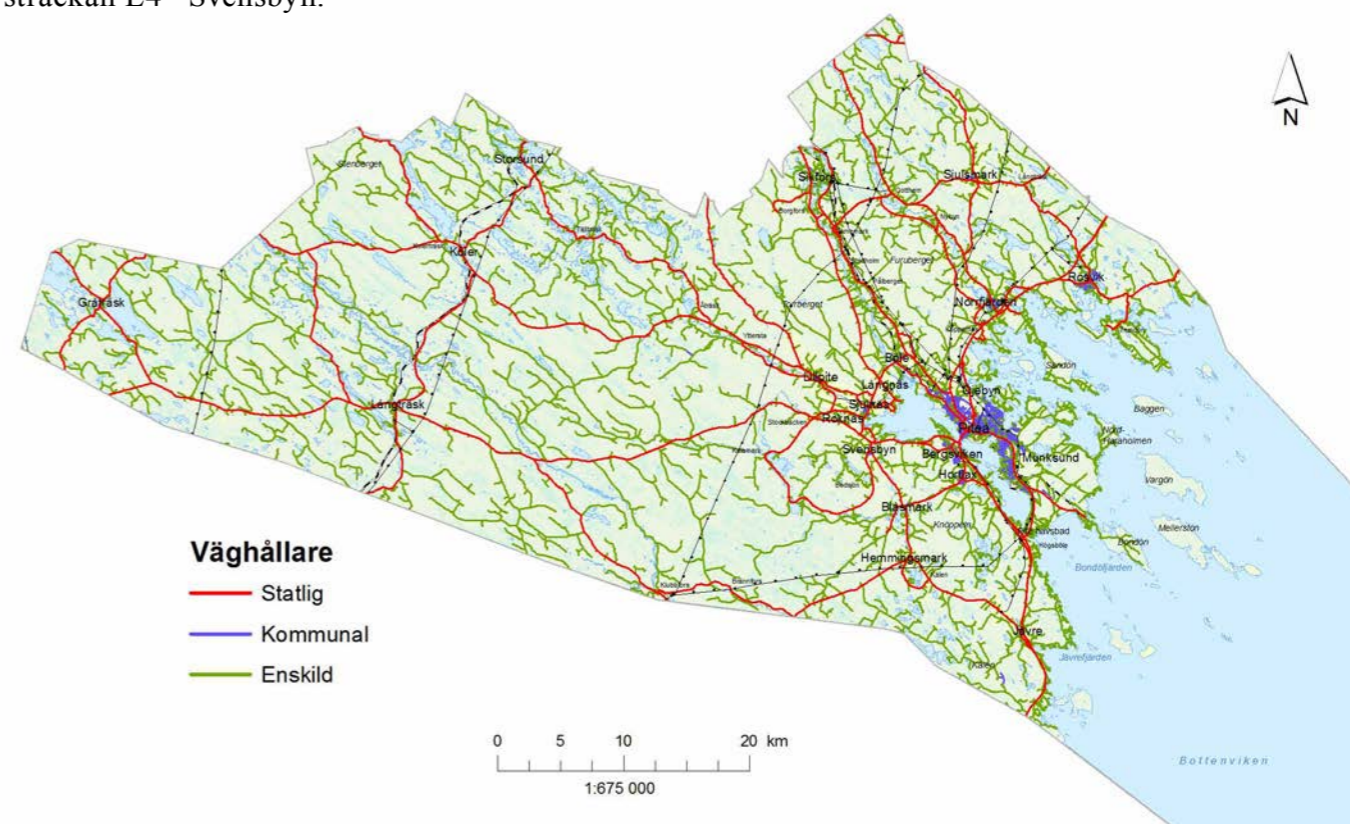
Väg 373 förbinder kustlandet med inlandet och är en mycket viktig transportled, dock ej av riksintresse. Trafikverket har upprättat en förstudie i syfte att förbättra vägstandard och trafiksäkerhet på sträckan E4 –Svensbyn.

Ansvarig väghållare kan antingen vara Trafikverket (statlig väg), Piteå kommun eller enskilda (figur 3:7). Generellt är vägar inom tätorterna kommunala, medan genomfartsleder och vägar som förbinder de olika tätorterna är statliga.

För många lågtrafikerade vägar är den enskilda väghållaren ansvarig. Det kan exempelvis vara en vägförening eller fastighetsägare längs med vägen. På grund av det omfattande skogsbruket inom kommunen är en stor del av de enskilda vägarna skogsbilvägar som förvaltas av skogsbolagen.

Vagnätet inom kommunen har relativt god bärighet för huvudstråken. Med få undantag har det statliga vagnätet högsta bärighetsklass (BK1), vilket innebär att fordon med en maximal bruttovikt på 60 ton tillåts färdas på vägen.

Data för bärighetsstandard för det enskilda vagnätet saknas i princip inom hela kommunen. Det är därför svårt att säga något generellt, men standarden är i vissa fall låg.



Figur 3:7 Vagnätet i Piteå kommun, ansvar för drift och underhåll.

Järnväg

Följande järnvägar är av riksintresse:

- Stambanan genom Övre Norrland
- Banan mellan Älvsbyn och Piteå
- Norrbottenbanans korridor

Områden som är av riksintresse för järnvägsanläggningar ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra nyttjandet av anläggningen eller tillkomst av ny anläggning.

Järnvägsutredningarna för Norrbottenbanan genom Piteå kommun är klara. Järnvägsplanerna (oklart när de kommer att genomföras) innebär att järnvägen kommer att få stor betydelse i den kommunala planeringen.

Sjöfart

Piteå hamn är Bottenvikens ledande skogsprodukthamn och är av riksintresse för sjöfarten. Den ligger vid Haraholmen ca 12 km sydost om staden, vilket placerar den i det yttre havsbandet. Farleden är lättnavigerad och 12,5 m djup. Den har en torrlastkaj på 580 m med ett kajdjup på 12,5 m. Den maximala krankapaciteten är 12,5 tons lyftkapacitet vid 24 meters utlägg. Det finns ett konstaterat behov av investeringar i hamnen, och Piteå Hamn planerar i dagsläget en utökning av bl.a. lagringsytor och kajens kapacitet.

De vattenområden som sjöfarten använder benämns farleder och det finns farleder i fyra klasser. Viktigast är stomfarleder och Helcomfarleder. Stomfarleder tillhör ett sammanhängande transporthuvudstråk för de stora godsflödena. Helcomfarleder är ett internationellt farledssätt i Östersjön. Sjöfartsverket har som komplement till dessa märkt ut *säkra sjövägar*. De utgör de sträckningar och korridorer som är av störst vikt för sjöfarten och som Sjöfartsverket prioriterar.

Förutom de större farlederna som leder in till de kommersiella hamnarna finns två andra typer av farleder; de gamla inomskärsfarlederna och båtsporleder. Inomskärsfarlederna är till stora delar avrustade, underhålls inte och antalet flytande sjömärken är få.

Flyg

Flyget är en mycket viktig förutsättning för att stora delar av den offentliga och privata sektorn i Norrbotten skall kunna fungera. Luleå Airport är belägen på Kallaxheden, strax söder om Luleå centralort och är även militär flygplats.

Arvidsjaur flygplats ligger cirka 78 km väster om Koler och är Markbygdens närmaste flygplats för reguljär linjetrafik.

Nordväst om Piteå och öster om Markbygden ligger Långnäs flygfält med Piteå Flygklubb och flyg för små plan med affärs- och skolflyg.

Vidsels flygplats 45 km NNV om Koler är en militär övningsflygplats, se 3.10 Totalförsvaret.

För varje flygplats, som har instrumentflygprocedurer publicerade, finns en eller flera *Minimum Sector Altitude* uträknad, MSA. Om MSA-ytorna skulle genomträngas medför detta en påverkan på instrumentflygprocedurerna.

Energiinfrastruktur

Fyra 400 kW-stamledningar går genom kommunen i nord-sydlig riktning, samtliga av riksintresse.

Radio- och telenät

Mobiltelefoninätet har genomgått en omfattande utbyggnad, men det finns fortfarande områden i Piteå kommun som inte har täckning för GSM-telefoni, främst större skogspartier i kommunens västra delar, samt på större öar i skärgården. Mobil

datatrafik har idag ungefär samma täckning som mobiltelefoni.

Andra radiosystem som finns i kommunen är:

- Teracom sändare och radiolänkar avseende rundradio och radiolänkstråk avseende TV-sändningar,
- totalförsvarets kommunikationssystem,
- radiosystem kopplade till järnvägs- och vägtrafiken,
- flygtrafikens radiosändare och radiofyror,
- sjötrafikens radiokommunikation.

3.10 Totalförsvaret

Riksintresse för totalförsvaret (MB 3 kap 9§)

Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

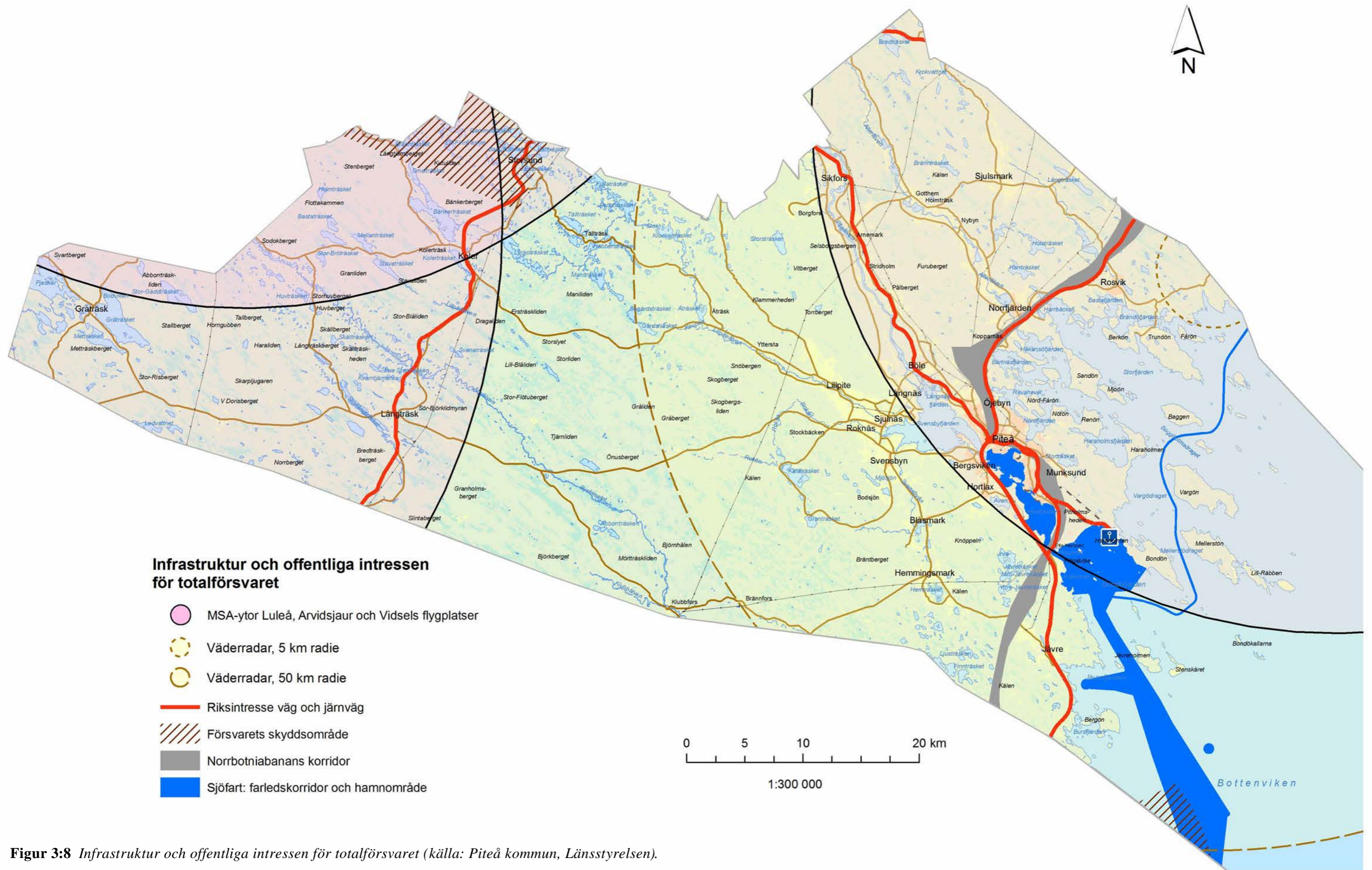
Totalförsvarets intressen är av två typer, dels sådana som kan redovisas öppet, exempelvis övnings- och skjutfält och flygflottiljer, dels områden som av sekretesskäl inte kan redovisas öppet. De sekretessbelagda områdena har oftast koppling till spanings-, kommunikations- och underrättelsesystem. De öppet redovisade intressena finns redovisade i Figur 3:8.

Vid Luleå/Kallax flottilflygplats 40 km nordost om Piteå bedrivs verksamheten av stridsflygdivisioner och helikopterbataljon. Huvudmålsättningen med flygverksamheten är att öva och utbilda insatsförbanden inför såväl nationella som internationella insatser.

Vid sel övningsflygplats 85 km nordväst om Piteå nyttjas främst i samband med test- och utprovningens verksamhet, detta med såväl svenska som ut-

ländska luftfarkoster. Övningsflygplatsen utnyttjas även av Försvarets stridsflyg-, transport- och helikopterförband i samband med nationella och internationella flygövningar.

I Luleå kommun finns också en väderradar. Normalt sett görs en analys av eventuella störningar vid uppförande av vindkraftverk upp till 20 km från väderradarn. Utredningen ”VINDRAD” som blev klar 2011 har dock visat att vindkraftverk kan störa väderradarinformationerna ända ut till 50 km från väderradarn.



Figur 3:8 Infrastruktur och offentliga intressen för totalförsvaret (källa: Piteå kommun, Länsstyrelsen).

3.1 | Energi

Piteå kommun arbetar med att ligga i framkant nationellt och i Europa vad gäller förnybar energi, avseende biobränsle och vindkraft.

Piteå kommuns elkonsumtion utgörs till nästan hälften av förnybara energikällor (se Figur 3:9).



Smurfit Kappa (foto: Elina Söderström).

Om alla planer för vindkraftetablering i kommunen genomförs, blir Piteå en stor nettoexportör av förnyelsebar energi.

Kommunens klimatpåverkan

Kommunens klimatpåverkan av fossilt koldioxid var 247 000 ton år 2008, vilket motsvarar 6 ton per invånare. Det innebär en minskning med 42 procent jämfört med år 1998, som kommunen använder som basår.

De största bidragande faktorerna bedöms vara;

- minskad användning av olja inom industrisektorn, bostäder och lokaler,
- energieffektiviseringar inom främst industrisektorn,
- utbyggnad av fjärrvärmesystemet som tar tillvara spillvärmen från massaindustrin.

Av kommunens 247 000 ton koldioxid kommer 150 000 ton från lokala utsläpp (förbränning av fossila bränslen i Piteå). Trafiken står för ca 70 % av dessa utsläpp. Piteå har valt att redovisa påverkan i elsystemet i det Nordiska elnätet, med ett medelvärde på 100 kg/MWh, vilket innebär att koldioxidutsläppen från elkonsumtion blir ca 100 000 ton.

Övergripande mål för Piteå

I den Klimat- och energiplan som Kommunfullmäktige antog i december 2010 har Piteå kommun följande mål för klimat- och energifrågorna i Piteå.

- Till 2020 har fossila koldioxidutsläppen minskat med minst 50 % jämfört med 1998 för kommunen som geografiskt område.
- Till 2020 har fossila koldioxidutsläppen minskat med minst 90 % jämfört med 1998 för kommunkoncernen.
- Till 2020 är Piteå nettoexportör av förnyelsebar energi.

Forskningens och näringslivets samverkan i Piteå för utveckling av nya produkter baserade på förnybar energi har fått stor uppmärksamhet och erkännande globalt. I kommunen finns ett framgångsrikt bioenergikluster, som innefattar både storskaliga och småskaliga satsningar.

Bland annat pågår forskning kring utvecklingen av svartlutsförgasning med möjligheterna att producera miljövänligt fordonbränsle. Energin från vindkraft kan på ett mycket effektivt sätt nyttjas för denna produktion.

Vindkraft

Piteå kommun har beviljats EU-medel till projektet Vindkraftcentrum i Barentsregionen. Projektet Barents Vindkraftcentrum har som övergripande syfte att underlätta tillkomsten av vindkraftssatsning-

ar och maximera nyttan av vindkraftsutbyggnaden i regionen med nya arbetstillfällen, konferenser/seminarier, stimulera ny forskning (nedisning, vindbruk i skogsområden) etc.

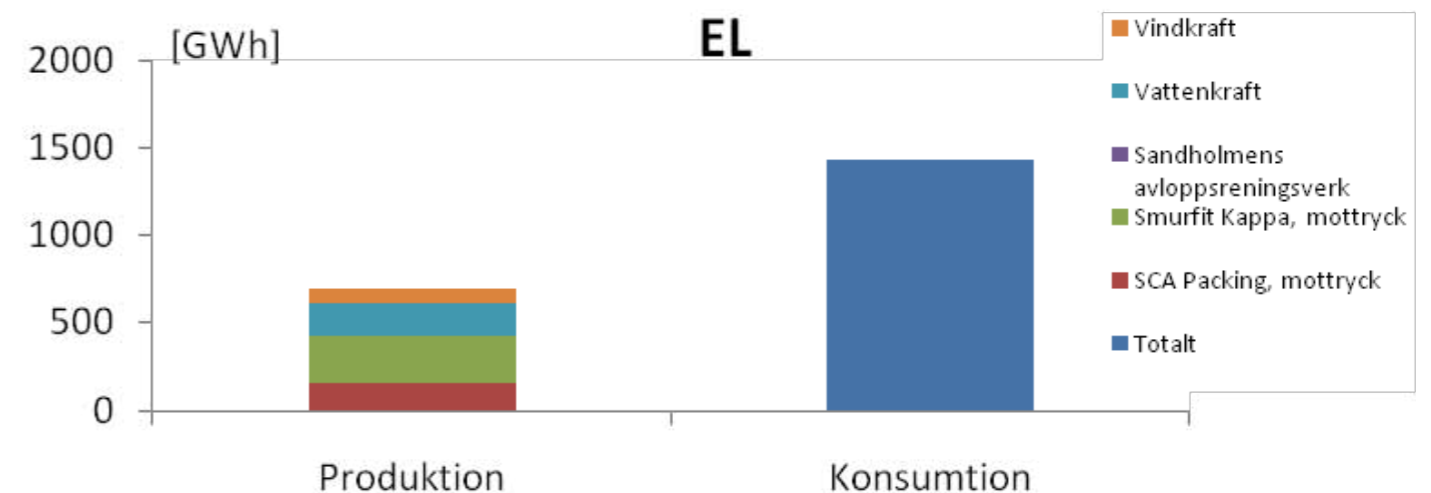
Barents vindkraftcentrum verkar även för att, i samarbete med branschen, inventera vilka utbildningsinsatser som bör genomföras i samband med vindkraftetableringar (maskinförarutbildning, vindkraftstekniker/starkströmselektriker, bygg/betong etc.).

Forskning, i anknytning till hela produktionskedjan, finns vid Luleå Tekniska Universitet (LTU) och berör tillståndsgivning, planeringsfrågor, infrastruktur, betongforskning för fundament och torn, effektiv elproduktion, isbildningens inverkan på produktion och livslängd, lagring av vindenergi etc.

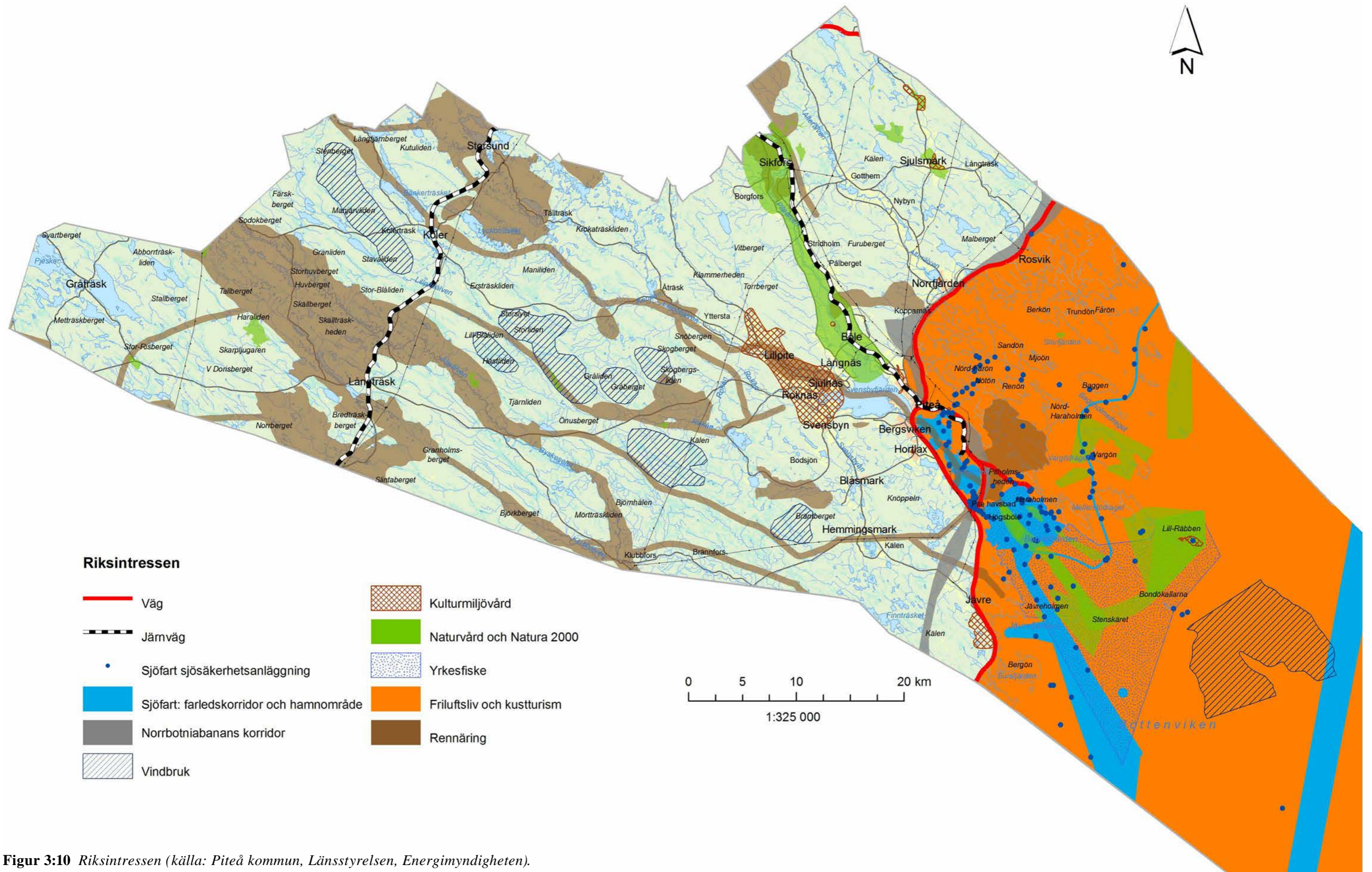
Energi

Fjärrvärmen är väl utbyggd i Piteå. Tillsammans med effektiviseringar inom industrin har den medfört att användningen av fossila bränslen har minskat kraftigt sedan 1998.

Energisektorn i Piteå har stora möjligheter att eftersträva en ledande position inom både biobränslen och vindkraft. Energisektorn kan utvecklas till den största näringsgrenen i Piteå.



Figur 3:9 Produktion och konsumtion av elenergi i Piteå kommun 2008 (källa: Piteå kommun, Klimat- och energiplan).



Figur 3:10 Riksintressen (källa: Piteå kommun, Länsstyrelsen, Energimyndigheten).

4. Lokal demokrati

Arbetet med vindbruksplanen är ett omfattande och kontroversiellt arbete. Påverkan på landskapet där vindkraft etableras blir påtaglig.

Därför är det viktigt att den lokala demokratin fungerar så bra som möjligt. Bred delaktighet leder till bättre beslut. Därför är ett av kommunens fyra strategiska områden 'Demokrati och öppenhet'. Ett övergripande mål är att "Piteborna ska känna att det är meningsfullt att engagera sig och att de kan påverka kommunens utveckling".

Under 2009 genomfördes en fristående studie av hur de demokratiska processerna i samband med tidigare vindkraftsexploateringar har fungerat. Studien *Fullbordat faktum* är en av underlagsrapporterna och återges kortfattat i avsnitt 4.1.

Hur man kan arbeta med referensgrupper återges i avsnitt 4.2 och avsnitt 4.3 tar upp frågan hur arbetet med vindbruksplanen ska bli så bra som möjligt.



Samrådsmöte med Östra Kikkejaure sameby inleddes med besök vid anläggningen på Hornberget, i Malå kommun.

4.1 Analys av samrådsprocesser kring vindkraft

En studie om vindkraftsfrågans demokratiska dimension har genomförts med stöd av bidrag från Boverket. Tomas Johansson, har självständigt från uppdragsgivare och finansiär, granskat förankringsprocesser mellan allmänheten och andra aktörer som medverkat i dessa satsningar. Rapporten "*Fullbordat faktum - en studie av förankringsprocesser*" behandlar tre frågor:

- Vilka aktörer har medverkat i förankringsprocesserna?
- Hur har dialogen mellan aktörerna sett ut?
- Har aktörernas inflytande haft betydelse för de beslut som fattats?

Analyserna är gjorda utifrån skriftliga källor. Studien utgör en utvärdering av de samrådsprocesser enligt Plan- och bygglagen och Miljöbalken som genomförts i samband med två vindkraftprojekt i Piteå; Bondön och Markbygden.

Bondön

Rapporten redogör för de processerna kring Nordvind AB:s planer att anlägga de 14 vindkraftverk som idag finns på Bondön.

Dialog och inflytande

Dialogen kännetecknas av exkluderande drag. Planerna på vindkraft utvecklades gradvis där varje åtgärd representerade ett logiskt steg i riktning mot planernas fullbordande. Möjligheten för medborgare att introducera egna ställningstaganden i dialogen var kraftigt kringskuren redan i inledningskedet. Tillfälle att problematisera andra aktörers ställningstaganden var i bästa fall begränsat.

Markbygden

Det andra projektet som studerats gäller Markbygden Vind AB:s planer att anlägga två pilotanläggningar och en mycket stor vindkraftspark i Markbygden.

Dialog och inflytande

De aktörer som företrädde motstående intressen hade ett mycket lågt inflytande i förankringsprocesserna. Dialogen karakteriseras av exkluderande drag. Deltagandet stod formellt öppet för en bredare allmänhet. Myndigheterna genomförde dock sådana åtgärder som förto den möjliga verkan av rätten att introducera egna ställningstaganden och problematisera andra aktörers ståndpunkter.

Slutsatser

Studiens slutsatser är att beslutsfattandet i vindkraftsfrågor föregåtts av förankringsprocesser som i väsentliga delar kännetecknats av strategiskt handlande i stället för kommunikativt handlande (begreppen definieras i *Fullbordat faktum*). Vindkraftbolagen valde medel som bedömdes lämpliga för att uppnå önskade målsättningar. Motstående intressen erbjöds antingen någon form av deltagande eller hölls på avstånd.

Det förankringsarbete som vindkraftbolagen riktade mot ansvariga myndigheter var generellt sett mycket effektivt. De ojämlika maktrelationerna, vindkraftbolagen kontra enskilda fastighetsägare, som präglade förankringsprocesserna innebar att alternativa perspektiv på vindkraftsatsningarna hade svårt att få genomslag i det formella beslutsfattandet.

Processerna för vindkraftsatsningarna på Bondön och Markbygden kännetecknades inte av ett högt medborgarligt deltagande där frågorna som av-

handlas är öppna för diskussion, revidering och möjligt avfärdande. Dessa satsningar försvarades snarare i processer som utmärktes av ett begränsat medborgarligt deltagande där frågorna avgjordes av ett fåtal aktörer.

Resultat i linje med planeringsforskningen

Rapportens slutsatser ligger i linje med erfarenheterna från planeringsforskningen. Forskningen menar att den svenska samhällsplaneringen knappast motsvarar någon demokratisk idealbild.

Möjligheten för medborgarna att var för sig eller tillsammans påverka samhällsplaneringen är i realiteten mycket begränsad. Makten tenderar att koncentreras till ett fåtal aktörer med liknande intressen. Samhällsplaneringens har ett drag av toppstyrning som innebär att medborgarligt deltagande inträffar i ett mycket sent skede av planeringsprocesserna eller helt uteblir.

"Det är inte ovanligt att befolkningen, och även lokala politiker och tjänstemän upplever maktlöshet och resignation av att de inte kunnat delta i beslutsprocessen. Det finns flera exempel på centralt initierade vindkraftsetableringar där lokala beslutsfattare och lokalbefolkning kommer in i processen först när alla beslut om lokalisering, storlek och utformning redan är tagna. Processen beskrivs då som odemokratisk, att det saknas öppenhet, att informationen är otillräcklig eller skriven på fackspråk som är svårt att ta till sig, att mötena varit för få och kanske viktigast, att lokalsamhällets synpunkter inte leder till någon förändring av planerna."

Mikael Klintman och Åsa Waldo, Erfarenheter av vindbruksplanering - Förankring, acceptans och motstånd (Stockholm: Naturvårdsverket, 2006)

4.2 Referensgrupper

I Markbygdenprojektet har fyra lokala referensgrupper bildats av befolkningen i området. Beslut

om att tillsätta referensgrupper fattades vid det första samrådsmötet med allmänheten i oktober 2006.

Syftet med referensgrupperna har varit att de genom återkommande träffar med Markbygden Vind AB skulle fungera som företagets bollplank med lokalbefolkningen. Referensgrupperna skulle få en god inblick i planeringen och få möjlighet att tillföra viktig lokal kunskap som behövdes i projektet. Viktigt att notera är att referensgrupperna varit ett fristående komplement till det lagstadgade samråd som föreskrivs av Miljöbalken.

Referensgrupperna har bidragit till att möjligheter och problem identifierats tidigt och att kommunikationen förbättrats mellan projektet och de berörda i näromgivningarna.

4.3 Piteå kommun vill ha transparens, lyhördhet och delaktighet

Vindkraften omformar landskapet och kommer att få påverkan där den etableras.

Piteå kommun inbjuder till deltagande i arbetet med att ta fram en kommuntäckande vindbruks-



Samrådsmöte. En transparent planeringsprocess med öppenhet för de synpunkter som kommer in är centralt (foto: ÅF Infrastruktur AB).

plan. Bred delaktighet är central, eftersträvansvärd och leder till bättre beslut.

Utöver lagens krav, som sammanfattas nedan, är kommunens ambition att medverka till en inkluderande samrådsprocess och en stark lokal demokrati enligt checklistan här intill.

Inkluderande arbetsätt eller kommunikativt handlande beskrivs närmare i rapporten *Fullbordat faktum* på sidan 15.

Samrådet ska leda till att ytterligare kunskap tillförs arbetet. Förhoppningen är att förbättra detta beslutsunderlag med kompletterande kunskap från remissinstanser och allmänhet.

Samrådet innefattade

- Samrådsmöten som annonseras i Jävre, Blåsmark, Hortlax, Sjulnäs-Lillpite, Långträsk, Koler, Svensbyn, Norrfjärden, Rosvik och i centrum.
- Särskilda träffar med olika intressen t ex rennäring
- Samrådsmaterial tillgängligt på Stadshuset, biblioteken i Piteå, Hortlax, Norrfjärden, Rosvik, Sjulnäs och Öjebyn, Bokbussen, EFyren i Jävre, Olofssons Lanthandel i Lillpite och Långträsk Livs i Långträsk, Svensbyliden, Vindens Hus i Koler samt på www.pitea.se/vindbruksplan.

Bra samråd?

En bra samrådsprocess beskrivs så här enligt några företrädare, aktiva inom vindkraftsområdet i kommunen:

”En bra samrådsprocess är när medborgarnas intresse kan väckas så att de känner sig berörda och därefter i ett tidigt skede blir inkluderade i en öppen planeringsprocess där deras synpunkter på ett seriöst sätt prövas inför fortsatta ställningstaganden som slutligen leder fram till beslut.”

Majvor Sjölund, ordförande i en av referensgrupperna

”Med en bra samrådsprocess menas bred delaktighet och tidigt samrådsmöte så lokalt som möjligt. För att samrådets syfte och värde ska vara meningsfullt förutsätter att lokala politiker och tjänstemän vid tidiga informella överläggningar med det kommersiella intresset inte gör utfästelser som kan leda till avgörande läsningar beträffande lokalisering, omfattning och utformning innan samrådet. Dessutom ska regelansvariga myndigheter genom hela samrådsprocessen följa gällande regelverk och enligt demokratiska principer beakta allas likhet inför lagen, samt iaktta saktighet och objektivitet.”

Föreningen Kolerbygdens landskapskydd genom Karl-Erik Ekström

”Två viktiga saker är relevant information samt öppenhet och transparens mot alla. Syftet med referensgrupperna är att ha en transparent process. Detta har varit lyckat och skapat ytterligare en kommunikationsväg med lokalbefolkningen/berörda.”

Mikael Kyrk (ur Utvärdering av tillståndprocessen, Energimyndigheten 2009)

I arbetet med en översiktsplan ska kommunen enligt Plan- och bygglagen bland annat

- Utforma översiktsplanen så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår.
- Samråda med kommunmedborgare, sammanlutningar, länsstyrelse, kommunala organ m fl
- Redovisa resultatet av samrådet i en samrådsredogörelse
- Ställa ut planförslaget under minst två månader.
- Kungöra utställningen av planförslaget före utställningstidens början.
- Sammanställa de synpunkter som kommit fram (skriftliga) i ett särskilt utlåtande.

Så vill kommunen medverka till en bra samrådsprocess och stark lokal demokrati

Tydlighet

Det bör vara tydligt vem som bjuder in till möten, samt hur och var synpunkter lämnas.

Tydlighet med projektets avsikter är viktigt.

Möten så lokalt som möjligt

För att underlätta en hög grad av deltagande från berörd allmänhet är det bra om möten kan hållas så lokalt som möjligt.

Samråd så tidigt som möjligt

Det är viktigt att berörda ges möjlighet att lämna synpunkter i tidigt skede, så att dessa kan beaktas i planeringen på ett bra sätt.

Information och öppenhet

Tillhandahålla relevant information samt visa öppenhet och transparens mot alla. Människor har olika lätt för att komma till tals i olika sammanhang. Det är därför bra om flera kanaler för informations-spridning och synpunktslämning kan erbjudas.

Lyhördhet för synpunkter

Det är viktigt att lyssna och reagera på synpunkter, även om man inte kan gå alla till mötes. Politiska ställningstaganden ska motiveras tydligt.

Attitydundersökningar kan vara ett sätt att fånga upp medborgarnas inställning till och synpunkter på vindkraftetablering och därmed stärka den lokala demokratin.

5. Miljömål

5.1 Nationella miljömål

Det övergripande målet i all planering enligt både plan- och bygglagen (PBL) och Miljöbalken (MB) är en hållbar utveckling ur ekologiska, ekonomiska, sociala och kulturella aspekter. För att säkerställa en hållbar utveckling och att nästa generation ska kunna överta ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta har riksdagen i april 1999 fastställt 15 övergripande nationella miljökvalitetsmål. Ett ytterligare mål om *Ett rikt växt och djurliv* har senare tillförts.

Strävan med miljömålsarbetet innebär att vi till nästa generation ska ha löst de stora miljöproblemen. Det betyder att alla viktiga åtgärder i Sverige ska vara genomförda till år 2020 (2050 då det gäller klimatmålet). Naturen behöver dock tid för att återhämta sig och i några fall kommer vi inte att hinna nå den önskvärda miljökvaliteten, även om stora insatser görs.

Miljökvalitetsmålen syftar till att:

- Främja människors hälsa
- Värna den biologiska mångfalden och naturmiljön
- Ta tillvara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena
- Bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga
- Trygga en god hushållning med naturresurserna

Kommunens bedömning av hur miljömålen kommer att uppfyllas i samband med vindbruksplanering framgår av den miljökonsekvensbeskrivning, MKB, som hör till vindbruksplanen.



Riksdagen fattade den 22 juni 2010 beslut om ny målstruktur för miljöarbetet, med tre delar:

- Miljökvalitetsmål - anger den kvalitet som miljöarbetet ska leda till.
- Generationsmål - anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation.
- Etappmål - steg på vägen till att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet.

Arbetet kan följas på Miljömålportalen, www.miljomal.se, där det även går att läsa mer om varje miljömål.

5.2 Miljömål i Norrbotten

För att konkretisera miljöarbetet har man förankrat delmål nationellt och regionalt. Delmålen anger inriktning och tidsperspektiv för de åtgärder som måste göras för att nå miljömålen. Norrbottens län har delmål som är anpassade för länets miljö.

En översyn pågår (våren 2013) av de regionala miljömålen där inriktningen är att fastställa handlingsplaner för hur länet ska bidra till att nationella miljömål och delmål uppnås. Några nya regionala miljömål avses inte tas fram.

5.3 Miljömål i Piteå

Tillväxtprogrammets och översiktsplanens formuleringar, samt Klimat- och energiplanens mål, utgör Piteå kommuns lokala miljömål. På kommunens hemsida kan såväl Tillväxtprogrammet, Översiktsplanen som Klimat- och energiplanen studeras och laddas hem.

I den Klimat- och energiplan som Kommunfullmäktige antog i december 2010 har Piteå kommun följande mål för klimat- och energifrågorna i Piteå.

- Till 2020 har fossila koldioxidutsläppen minskat med minst 50 % jämfört med 1998 för kommunen som geografiskt område.
- Till 2020 har fossila koldioxidutsläppen minskat med minst 90 % jämfört med 1998 för kommunkoncernen.
- Till 2020 är Piteå nettoexportör av förnyelsebar energi.

Piteå kommun deltar i Energimyndighetens program 'Uthållig kommun Del 3', som pågår 2012–2014. De kommuner som deltar i etapp 3 utgör, enligt Energimyndigheten, "de mer ambitiösa kommuner, både stora och små, som genom samverkan vill skapa, utveckla och sprida spjutspets exempel inom områdena för energismart fysisk planering och näringspolitik med energifokus".

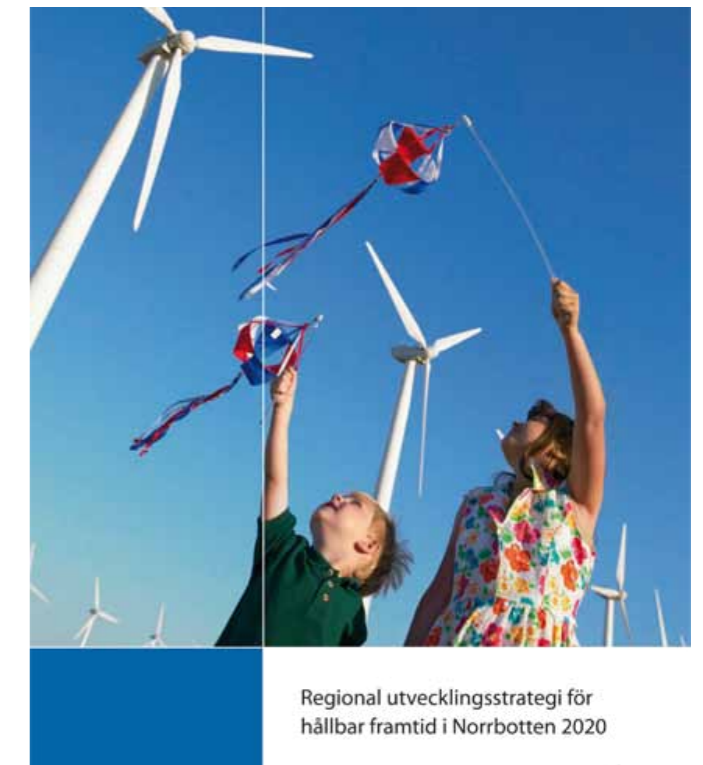
5.4 RUS Norrbotten

'Regional utvecklingsstrategi för hållbar framtid i Norrbotten 2020' är länets överenskommelse om samverkan och prioriteringar för att utveckla Norrbotten. Strategin lades fast i december 2011.

Tillsammans inom länet ska man arbeta med åtgärder inom fem prioriterade områden: Livsmiljöer, Innovation och förnyelse, Tillgänglighet, Kompe-

tensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud samt Strategiskt gränsöverskridande samarbete.

Analys av hur vindbruksplanen förhåller sig till den regionala utvecklingsstrategin återfinns i kap 10 och i Miljökonsekvensbeskrivningen.



RUS Norrbotten (Länsstyrelsen Norrbotten)

5.5 Miljökvalitetsnormer

I Sverige finns fastställda miljökvalitetsnormer (MKN) för utomhusluft och för vatten. Normerna ska nås vid en viss tidpunkt eller upprätthållas framöver. Om en miljökvalitetsnorm överträds måste kommunen upprätta åtgärdsprogram för hur normen ska uppnås.

MKN Utomhusluft

I förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft finns miljökvalitetsnormer för en rad luftföroreningar fastställda. Normer finns för kvävedioxid och kväveoxider, svaveldioxid, bly

och partiklar. Piteå klarar samtliga miljö kvalitetsnormer i det som ibland kallas värsta gaturum, dvs i den punkt där halterna av dessa ämnen förväntas vara som högst. Piteå ligger däremot så nära normen för kvävedioxid att skyldighet att följa halterna genom mätning föreligger.

MKN Vatten

När det gäller miljö kvalitetsnormer för vatten, finns det två olika typer av normer. Miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten (förordning 2001:554) gäller sjöar och vattendrag som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla livskraftiga fiskbestånd i enlighet med fiskvattendirektivet. Åbyälven och Byskeälven inom Piteå kommun utgör laxvatten vars bestånd ska upprätthållas.

I enlighet med vattendirektivet (förordning 2004:660) fastställde Sveriges fem vattenmyndigheter ekologisk och kemisk status för landets sjöar och vattendrag i sina förvaltningsplaner 2009. Samtidigt fastställdes också vilken miljö kvalitetsnorm som ska uppnås till 2015 eller 2021 för respektive sjö och vattendrag.

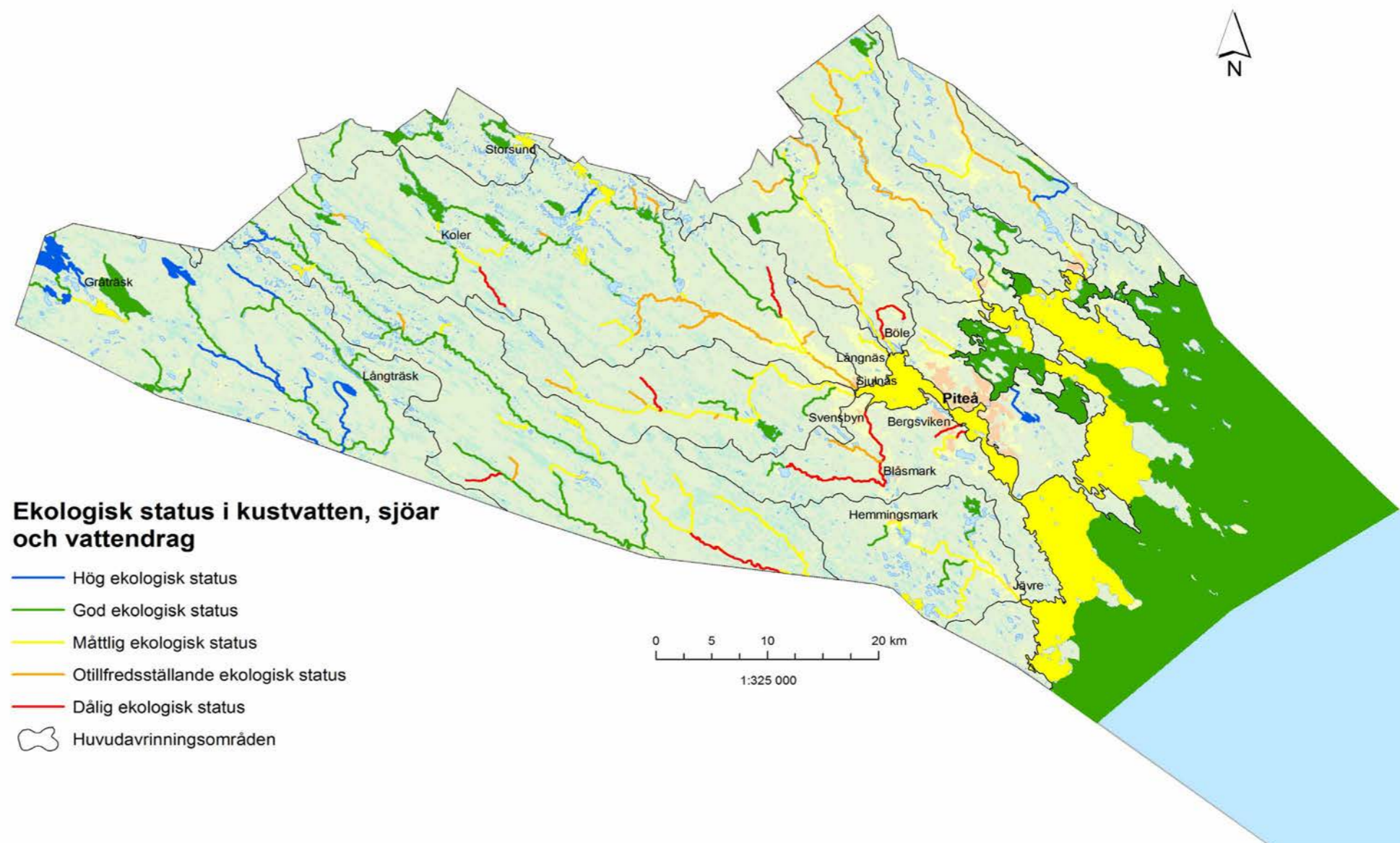
I praktiken innebär det att inga vatten får försämrats och samtliga vatten med ekologisk status sämre än god status, dvs dålig, otillfredsställande eller måttlig, måste åtgärdas till 2015 respektive 2021 så att dessa uppnår god eller behåller hög status. Figur 5:1 visar ekologisk status för vatten inom Piteå kommun.

När det gäller kemisk status redovisas klassificeringen exklusive kvicksilver, figur 5:2. Det beror på att inte ett enda av Sveriges ytvatten som innehåller fisk klarar EU:s gränsvärde för kvicksilver. Det i sin tur beror på diffusa internationella utsläpp av kvicksilver.

De kustvattenförekomster som inte uppnår god status har förhöjda halter av miljögifter, metaller.

Piteå berörs av åtta huvudavrinningsområden. Dessa är från nordost till sydväst Rosån, Alterälven, Piteälven, Lillpiteälven, Rokån, Jävreån, Åbyälven och Byskeälven. Inom kommunen finns också sex områden med kusmynnande mindre vattendrag.

Analys av hur Vindbruksplanen förhåller sig till MKN återfinns i kap 10 och i Miljökonsekvensbeskrivningen.



Figur 5:1 Vatten klassificerade utifrån ekologisk status.

Havsmiljödirektivet: EU:s gemensamma väg mot friska havsområden

Havsmiljödirektivet innebär att medlemsländerna ska definiera och bedöma miljöstatusen i sina marina vatten och sedan utveckla program för övervakning och åtgärder. Åtgärderna ska genomföras och följas upp.

Direktivet omfattar alla marina vatten inom EU. I kustzonen överlappar det ett annat EU-direktiv - ramdirektivet för vatten.

Havsmiljödirektivet införlivades i svensk lagstiftning med havsmiljöförordningen hösten 2010. Målet med Sveriges förvaltning är att både Östersjön och Nordsjön ska ha en god miljöstatus.

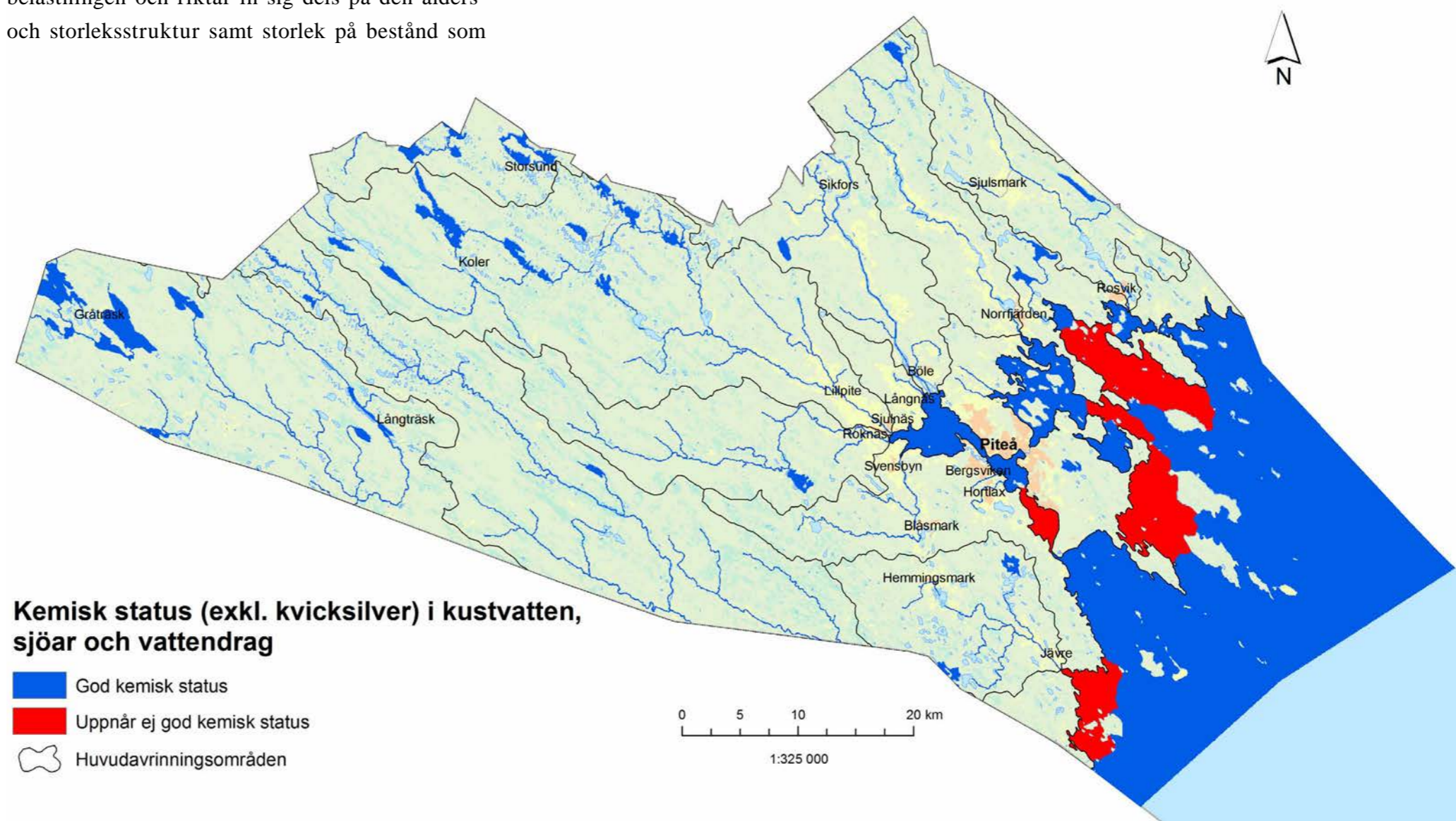
Havs- och vattenmyndigheten (HAV) ansvarar för det praktiska genomförandet av direktivet i Sverige. Föreskrifter som HAV beslutar om kommer att innebära att även andra myndigheter får ta ansvar för att Sverige uppfyller alla åtaganden enligt direktivet.

Nya miljö kvalitetsnormer för fisk trädde i kraft den 15 oktober 2012. I den inledande bedömningen av Sveriges havsområden, som gjorts enligt krav i havsmiljöförordningen, har man identifierat belastning från fiske som en viktig faktor för möjligheten att uppnå målet om god miljöstatus.

De nya normerna har tagits fram för att möta den belastningen och riktar in sig dels på den ålders- och storleksstruktur samt storlek på bestånd som

ska uppnås för olika fiskbestånd, men även på fiskens roll i hela den marina näringsväven. Normerna rör belastningar från övergödning, miljögifter, främmande arter, fysisk störning på botten samt marint skräp.

I normerna finns en mängd fastställda indikatorer samt vilka värden som dessa indikatorer ska ha. När det gäller fysisk störning på botten har indikatorer ännu inte fastställts.



Figur 5:2 Vatten klassificerade utifrån kemisk status

6. Vindkraftens förutsättningar i Piteå

6.1 Vindresursen nationellt och i Piteå

Utbyggnadsmål

Riksdagen har beslutat om en planeringsram för vindkraft. Det innebär att samhällsplaneringen, exempelvis i kommunernas översiktsplaner, ska skapa förutsättningar för en utbyggnad av vindkraft motsvarande 30 TWh (terawattimmar, miljarder kilowattimmar) elproduktion till år 2020. Totalt kan det handla om en utbyggnad av 3 000 - 4 000 vindkraftverk beroende på placering och effekt.

Planeringsramen bygger på de mål som EU satt upp avseende förnybar energi. Konsumtionen av förnybar energi år 2020 ska i Sverige uppgå till 50 procent.

Elcertifikatsystemet för förnybar elproduktion (där vindkraft ingår) ger utrymme för 25 TWh år 2020.

Vindförhållanden

Energimyndigheten genomförde 2011 en vindkartläggning av Sverige. Delar av den redovisas i figur 6:1-2. Det blåser generellt bäst på havet, i fjällvärlden och längs kusten. Vindhastigheterna är högre över Götaland och Svealand än i Norrlands inland. De sämsta vindenergierna finns i skogslandets dalgångar. Årsmedelvindar redovisas vid en höjd av 100 meter ovan mark.

Vindkartläggning finns också för högre höjder och generellt kan sägas att ju högre upp man kommer desto mer blåser det.

Piteå kommun har valt att utgå ifrån 100 m ovan mark, dels för att Energimyndigheten baserar sina utpekanden av riksintresse för vindbruk på 100

meterovan mark, dels för att många andra kommuner, t.ex. Skellefteå kommun, använder sig av samma höjd.

Riksintresse för Vindbruk

Sedan 2004 finns i Sverige mark- och vattenområden som Energimyndigheten angivit som riksintressen för vindbruk.

Att ett område är utpekade som riksintresse för vindbruk innebär att Energimyndigheten bedömer området som särskilt lämpligt för vindbruk. Bedömningen görs främst med hänsyn till medelvinden i området. Utpekandet är en information som via länsstyrelserna förmedlas till berörda kommuner vilka tillgodoser riksintresset. Utpekande i sig har ingen juridisk verkan. Det är först i tillståndsprövningen i det enskilda fallet som riksintresset får en rättslig betydelse.

Det råder idag stor åtskillnad mellan utpekade områden av riksintresse för vindbruk och planeringsramen.

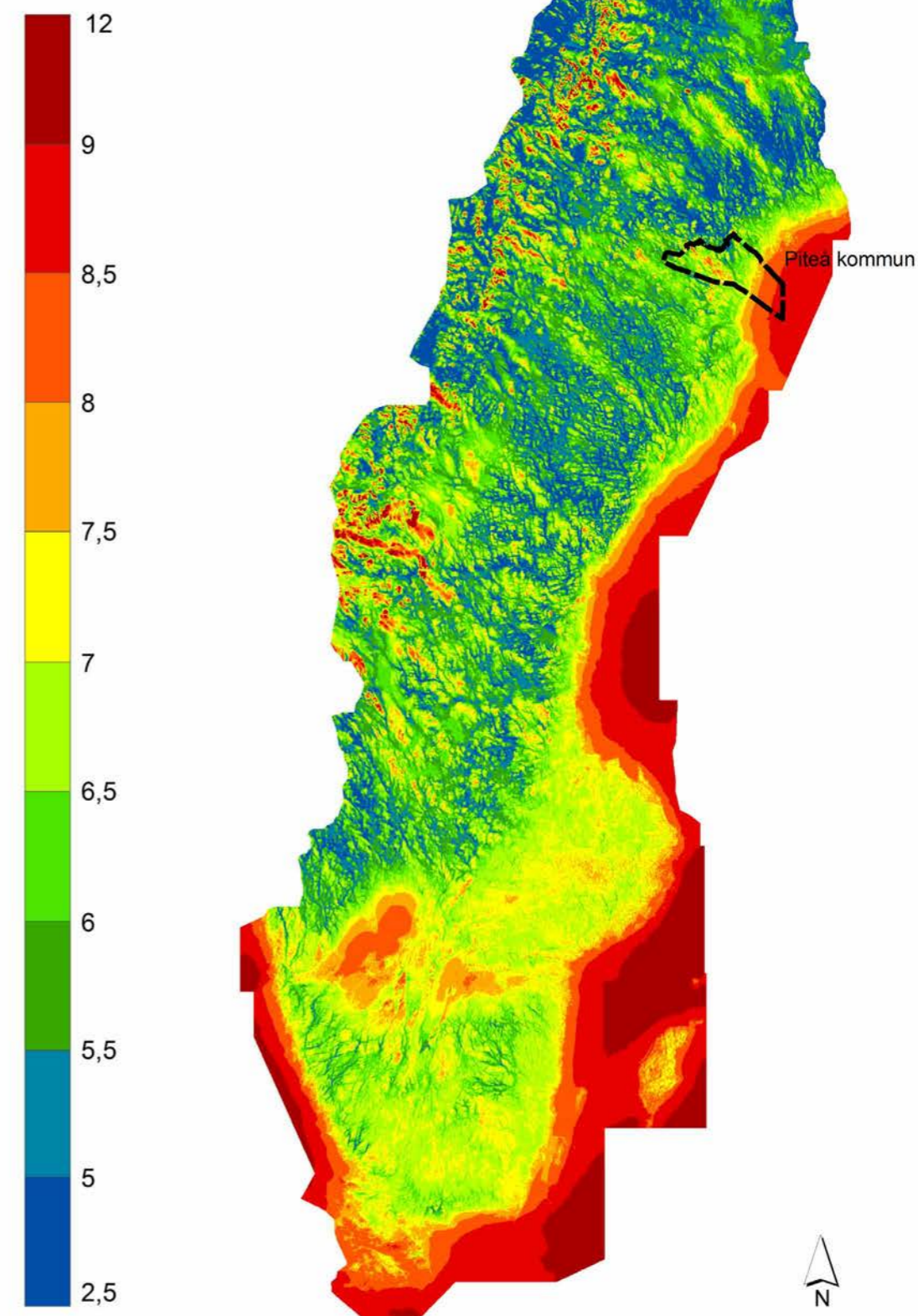
Energimyndigheten har under 2012 sett över områdena av riksintresse för vindbruk och ett förslag har varit på remiss under våren 2013.

Vindförhållanden i Piteå

Vindförhållandena i Piteå framgår av figur 6:2. Som framgår av figuren finns det goda vindförhållanden i delar av skogslandet i Piteå kommun.

I Piteå kommun finns sju områden av riksintresse för vindbruk inom skogslandskapet och ett område i havet. Energimyndighetens utpekade områden av riksintresse för vindbruk i Piteå kommun redovisas på karta sid 27.

Årsmedelvind 100 meter ovan mark (m/s)



Figur 6:1 Beräknad årsmedelvind 100 meter ovan mark för hela Sverige.

Energimyndigheten föreslår i sitt förslag till reviderade riksintressen att fler områden inom Piteå kommun än för närvarande blir riksintresse för vindbruk.

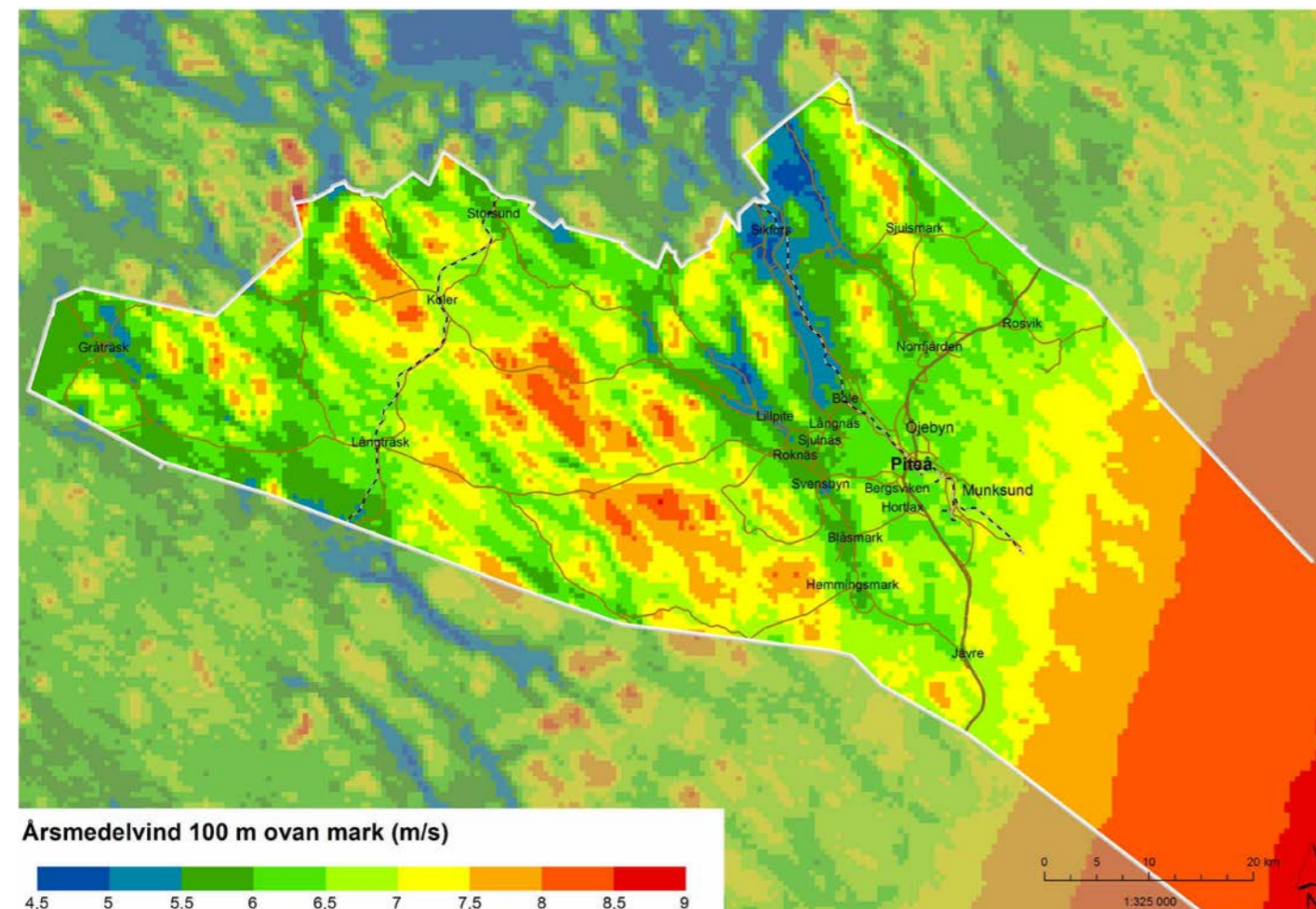
Projektörer av vindkraft i kommunen har genomfört vindmätningar, främst i markbygdenområdet. Inledningsvis har mätningarna skett i befintliga master, men de senaste åren har mätningar också gjorts i särskilda master som är upp till 150 meter höga. Därtill kan vindförhållandena vid befintliga vindkraftverk ge ytterligare information om vindförhållanden (www.vindstat.nu).

6.2 Allmänt om vindkraft

Teknik

Vind är en energikälla som människan har använt under lång tid. Längs Norrlandskusten var väderkvarnarna få, men handeln med segelfartyg var omfattande. Idag är vindkraften en energikälla på tillväxt i hela världen.

Vindenergin varierar med vindens hastighet, varaktighet och lufttemperatur. Jordytans skrovlighet, vegetation och byggnader bromsar vinden. Generellt blåser det mer och jämnare högre upp från marken. Utvecklingen av vindkraftverk går mot allt högre verk.



Figur 6:2 Beräknad årsmedelvind 100 meter ovan mark.

De vindkraftverk som byggs idag är så kallade horisontalaxlade verk, som består av ett torn, rotor med rotorblad och en generator. Tornet är av stål eller betong, medan vingarna normalt tillverkas av lätt kompositmaterial. Fundamentet, där tornet är förankrat, är gjutet i betong.

Med höjd över marken avses den högsta höjd som anordningen uppnår, inklusive mast eller torn. Diametern på vindturbinen beräknas på den största cirkel som turbinen beskriver runt sin axel. Navhöjd är höjden från marken till rotorns axel.

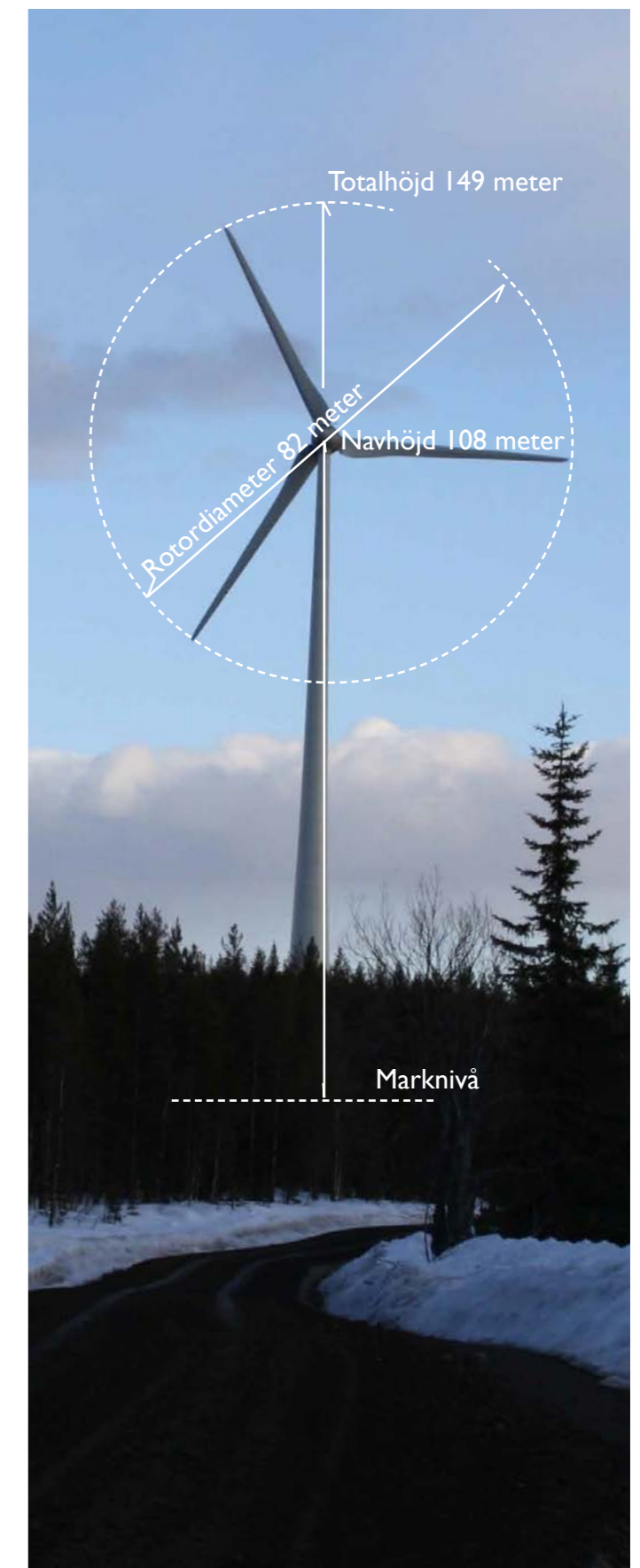
Vindenergin förs över från vindkraftverkets rotorblad via en axel till en generator där den omvandlas till elektricitet, som efter transformering till rätt spänning och frekvens levereras ut via nätet. En modern vindturbin kan ta tillvara 40-50 % av den vindenergi som passerar svepytan.

Moderna vindkraftverk har idag en märkeffekt på 2 MW eller mer. Märkeffekten är den högsta effekt som vindkraftverket kan leverera ut till elnätet och uppnås vid vindstyrkor på mer än 12-14 meter per sekund (m/s) vid rotornavet. Vid lägre vindhastigheter producerar vindkraftverken mindre energi. Vindkraftverk levererar el när det blåser mellan cirka 4-25 m/s. Om det blåser mindre än 2-4 m/s kan inte vindkraftverket producera el. Blåser det alltför kraftigt stoppas vindkraftverket tillfälligt av säkerhetsskäl.

Utifrån detta levererar ett landbaserat vindkraftverk elektricitet under ca 80 % av tiden eller ca 7 000 av årets timmar.

I ett gott vindläge på land ger ett vindkraftverk med en effekt på 2 megawatt (MW) mellan 5 000 och 6 500 megawattimmar (MWh) per år. Det räcker till hushållsel för mellan 800 och 1 000 villor.

I Sverige producerades 2010 ca 145 TWh el. Vattenkraft och kärnkraft producerade knappt hälften



Figur 6:3 Vindkraftverk på Dragaliden våren 2010 (foto: Tryggve Sigurdson, ÅF).

var. Av Sveriges elproduktion kom 3,5 TWh eller ca 2,4 % från vindkraftverk 2010.

En vindkraftanläggning med ca 1 000 verk med 2-6 MW per verk beräknas producera ca 10 TWh, vilket motsvarar ca 7 % av Sveriges totala elproduktion idag.

Havsbaserad vindkraft

Generellt sett blåser det mer över havet. Den nationella planeringsramen för vindkraft utgörs av en årlig produktionskapacitet på 30 TWh till 2020, varav 10 i havet.

Havsbaserade vindkraftverk fortsätter att öka i effekt. De flesta off-shoreturbiner har en märkeffekt av 3-3,6 MW men turbiner på 5-6 MW förekommer också.

Likaså ökar den genomsnittliga storleken på havsbaserade vindkraftsparker stadigt. År 2011 var den genomsnittliga storleken på 200 MW och under 2012 är den genomsnittliga storleken på havsbaserade vindkraftsparker under konstruktion på 300 MW.



Breddning av kraftledningsgata på Pitholmen inför anslutningen av vindkraftverken på Bondön 2008 (foto: Kerstin Boström, ÅF).

Havsbaserade vindkraftverk byggs också allt längre från kusten och i djupare vatten.



Förberedande avverkning inför kabelförläggning i mark längs vägen på Bondön (foto: Kerstin Boström, ÅF).



Transporterna är breda och kräver därför breda stabila vägar (foto: Jonas Lundmark).



Fundment (foto: Jonas Lundmark).

6.3 Behov av infrastruktur

Elanslutning

Kostnaderna för elanslutning och eldistribution är viktiga delar av en vindkraftanläggnings totalekonomi, särskilt i norra Sverige där nätet är glest och det är långt till slutkunder. Nätanslutningsfrågorna är av stor betydelse vid vindbruksplanering.

Vindkraftsintressenter behöver i ett tidigt skede utreda möjligheten att ansluta till det lokala nätet via den som har nätkoncessionen i området, alternativt att ansluta till det regionala nätet via den som har linjekoncessionen.

Distributionsledningar anläggs i luften eller grävs ner i marken.

Förstärkning av stamnätet

Med en kraftfull utbyggnad av vindkraft i norra Norden ökar kraven på de svenska stamnäten. Begränsad överföringskapacitet ställer också krav på ökad samkörning mellan olika produktionsslag.

Transporter på väg

Till varje vindkraftverk behövs en väganslutning som klarar de transporter som behövs för vindkraftverkets uppförande, drift och underhåll.

Ökning av tunga transporter förväntas, i synnerhet under uppbyggnadsskedet, vilket ställer högre krav på det allmänna vägnätet. De massor och vindkraftverksdelar som krävs för att uppföra ett enskilt vindkraftverk kan i dagsläget kräva upp till 300 tunga transporter. Av dessa utgörs cirka en tredjedel av vindkraftverksdelar, och två tredjedelar av massor. Det innebär att en maximal utbyggnad av landbaserad vindkraft enligt vindbrukspla-

nen teoretiskt kan alstra sammanlagt över 400 000 transporter.

I de tillstånd som hittills prövats i kommunen transporteras vindkraftverksdelar främst via båt, vilket innebär att dessa transporter utgår från Piteå hamn. Massor bryts oftare relativt nära etableringsområdet. Transport av massor kan således utgöra relativt mindre belastning på det allmänna vägnätet samt få mindre konsekvenser för de tätbyggda områdena närmare kusten.

Förutom underhållsåtgärder på grund av avsevärt ökat slitage på vägar kommer förstärkningsåtgär-

der och breddning av broar att krävas. Åtgärder för att höja trafiksäkerheten genom byar och vid byggelse kommer vara av mycket stor vikt.

Det är angeläget att samråd och samverkan etableras mellan exploitör, Trafikverket och kommunen och trafikmätningar bör ske före och under utbyggnad.

Skogsbruket i kommunen innebär att det finns ett omfattande skogsbilvägsnät. Detta vägnät består av enskilda vägar som till största delen ägs och förvaltas av SCA och Sveaskog. Skogsbilvägsnätet för-

modas kunna nyttjas även för vindkraften. Befintliga skogsvägar behöver vanligtvis förstärkas samt breddas och rätas, och vägnätet behöver normalt kompletteras med storleksordningen 500 meter ny väg per vindkraftverk.

Transporter på järnväg

Järnvägen passerar inom tillåtlighetsområdet och transport av vissa delar till vindkraftverk via järnväg skulle kunna ske. Transport via järnväg försvåras av att alla delar inte ryms inom lastprofilen. Om järnvägen ska kunna användas för transport av



Transport av rotorblad på väg.

Foto: Alexi Kostibas, "Windmill Blade on I-35"

vissa delar till vindkraftverk krävs en utbyggnad av bangården i Långträsk eller Koler. Transport med lastbil kommer då att ske i nära anslutning till bostäder.

Sjöfart

Transporter av delar till vindkraftverken sker med båt till Piteå hamn. Det finns ett konstaterat behov av investeringar i hamnen, och Piteå Hamn planerar i dagsläget en utökning av bl.a. lagringsytor och kajens kapacitet.

Täkter

För vindkraftverkens fundament, uppställningsplatser och anslutande vägnät finns behov av grus och sand av olika kvaliteter. Särskilt för stora etableringar är detta angeläget att ta med i planeringen. Massorna bör tas ut så nära etableringsområdet som möjligt för att minska belastningen på det allmänna vägnätet och klimatpåverkan. Vissa av de massor som används vid uppställningsplatserna kan återanvändas, vilket bör ske i så stor utsträckning som möjligt.

6.4 Storlek och prövningsförfarande

Vilka krav som ställs i samband med byggande av vindkraftverk beror på verkens storlek och antal. Nedan redovisas en kort sammanfattning av den indelning och benämning av olika vindkraftverk som ställts samman av Statens energimyndighet, och ett stort antal andra myndigheter, på hemsidan www.vindlov.se. Klasserna benämns:

- Stora anläggningar
- Medelstora anläggningar
- Gårdsverk
- Miniverk

Se kapitel 11 för information om vilka lagar och processer som reglerar prövning och tillstånd för de olika klasserna.

Storskalig vindkraft

Med storskalig vindkraft menas stora och medelstora anläggningar. Beroende på vindkraftverkens höjd och antal krävs, i varierande grad, bygglov enligt plan- och bygglagen samt anmälan eller tillstånd enligt miljöbalken.

Stora anläggningar består av minst två verk med totalhöjd över 150 m eller minst sju verk med totalhöjd över 120 m. Tillstånd enligt miljöbalken och bygganmälan enligt plan- och bygglagen krävs.

Medelstora anläggningar har minst ett verk med totalhöjd över 50 m eller minst två verk som står tillsammans. Anmälan enligt miljöbalken samt bygglov och bygganmälan enligt plan- och bygglagen krävs.

Småskalig vindkraft

Med småskalig vindkraft menas gårdsverk och miniverk. Gårdsverk har en totalhöjd på 20-50 m eller rotordiameter större än 3 m. Bygglov och bygganmälan krävs.

Miniverk har en totalhöjd på max 20 m och rotordiameter på max 3 m. Bygglov krävs inte men bygganmälan ska göras senast tre veckor före byggstart.

6.5 Vindkraft i Piteå 2013

I dagsläget finns 28 vindkraftverk i Piteå kommun. För ytterligare 36 vindkraftverk har anlägg-

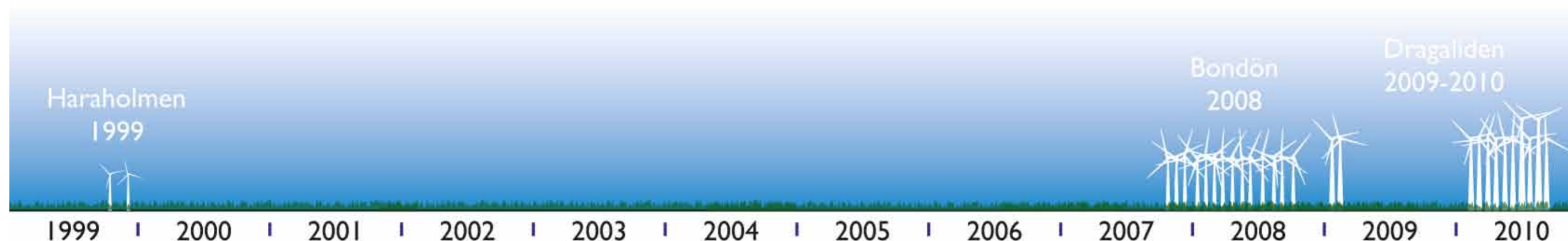
ningsarbeten påbörjats. Nuläget för vindkraften i Piteå maj 2013 redovisas i tabellen här intill och på kartan sid 40.

Utöver det som redovisas i tabellen finns en del förfrågningar till kommunen kring andra områden som kommunen inte tagit ställning till i avvaktan på denna plan.

I samband med beslut om Översiktsplan Landsbygden 2007 beslutade kommunfullmäktige om utredningsområden för vindkraft. För delar av dessa områden har regeringen 2010 lämnat tillåtlighet för uppförande av vindkraftverk. Beslutet innebär att regeringen har gjort avvägningar mellan olika riksintressen såsom vindkraft och rennäring. Tillåtligheten är villkorad avseende försvarsintresset, rennäringen, flora och fauna samt innehåller villkor för högsta ljudnivå. Vid konkreta ansökningar sker miljöprövning.

Elproduktion från vindkraft 2008 och dess andel av förnyelsebar elproduktion i Piteå framgår av figur 3.9, sid 26. Sedan dess har Draglidens 12 vindkraftverk tillkommit.

Figur 6:4 Vindkraftutbyggnad i Piteå kommun 1999 - 2010



6.6 Vindkraften som tillväxtfaktor

Vindkraftens ekonomiska påverkan på människor och näringsliv ser olika ut i olika områden. I områden med låga förvärvsfrekvenser och långa pendlingsavstånd till arbete kan vindkraften tillföra stora värden. I andra typer av miljöer där värden för turistnäringen är stora och det är acceptabelt nära till arbetstillfällena, kan påverkan på näringsliv och arbetsmarknad av vindkraftsetablering vara negativ. Detta gäller exempelvis betydande delar av kusten och skärgården.

Tillväxtperspektivet kan åskådliggöras med Markbygden som exempel där 12 verk var uppförda sommaren 2010. 1000 vindkraftverk byggda i Markbygden-området bedöms skapa ett stort antal nya arbetstillfällen (bedömningar från Vindkraftscentrum i Barentsregionen):

- ca 700 arbetstillfällen under uppbyggnadsfasen 2013-2021 (mark- och anläggningsarbete, uppmontering av 100 verk/år).
- ca 400-450 permanenta arbetstillfällen varav
- 250 för drift och underhåll av Markbygden efter år 2021 (elektriker, servicepersonal, vägunderhåll etc.)

Byggs en betongtornsfabrik på Haraholmen kan ca 150-200 arbetstillfällen skapas.

Under uppförandet av de 10 verk i Dragaliden som uppfördes sommaren 2010 (2 verk uppfördes tidigare) anlätades 34 entreprenörer i regionen. 77 personer arbetade med att montera verken.

Samhällsekonomisk kalkyl

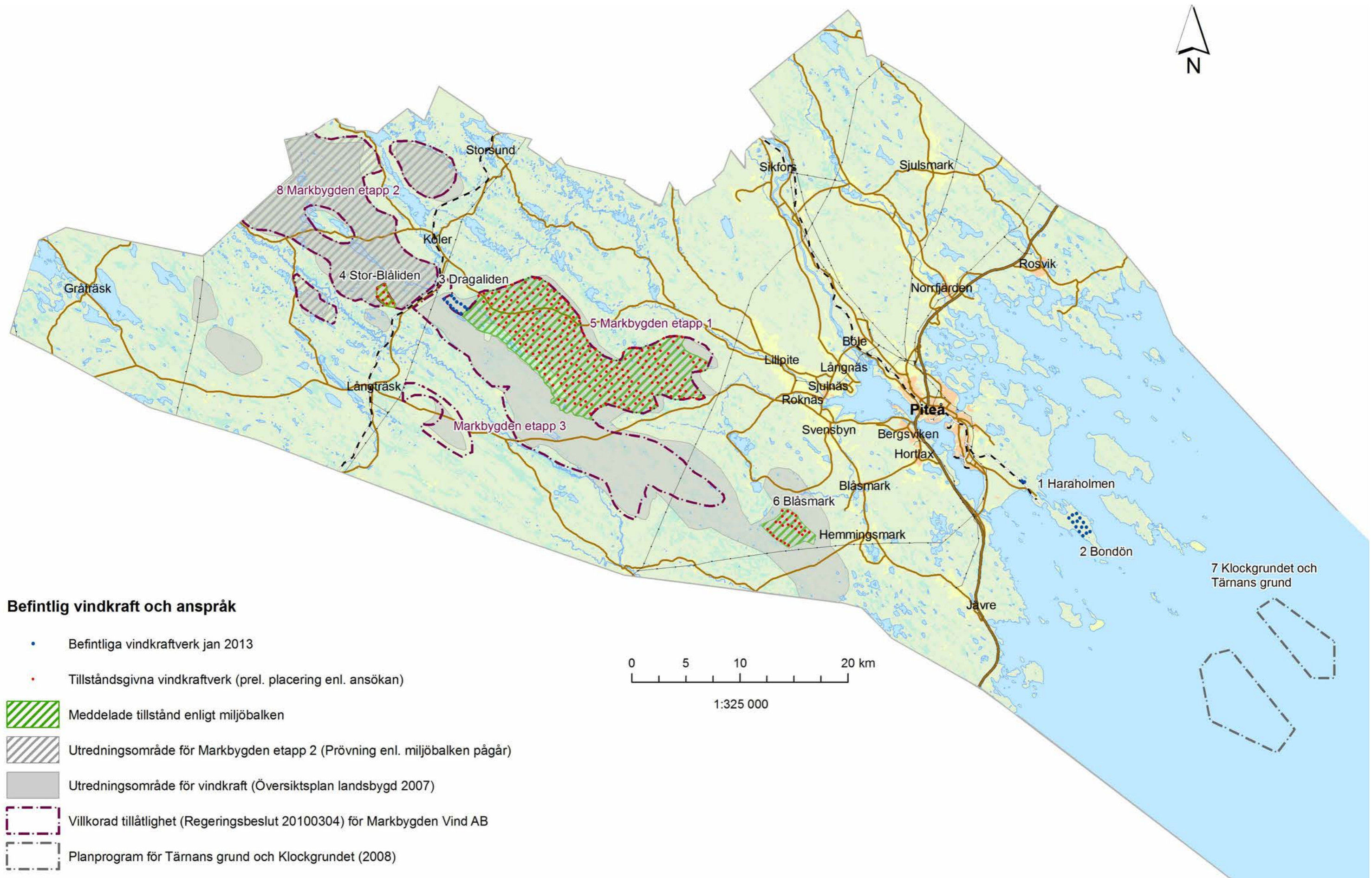
IUC Svergie har på uppdrag av Vindkraftscentrum i Barentsregionen gjort en samhällsekonomisk kalkyl innefattande betongtornsfabrik hamnutvidgning samt 370 verk i Markbygden. Utöver de

arbetstillfällena som redovisas ovan visar den på följande intäkter för samhället under fem år:

Kommuner:	314 milj kr
Landsting:	143 milj kr
Staten:	664 milj kr
Totalt:	1 120 milj kr

I studien *Samhällseffekter av vindkraft* (Svevind, 2010) har sysselsättningseffekterna undersökts genom intervjuer med ett 30-tal företag som varit engagerade i arbetet med etableringen av Dragaliden, den första etappen i Markbygden. Dragaliden började byggas under hösten 2008 och vid årskiftet 2008/2009 uppfördes de två första verken och togs i drift. För de intervjuade företagen har etableringen inneburit 24 årsarbeten fram till och med hösten 2009. Störst arbetsvolym har hittills genererats i samband med gjutning av fundament inklusive transporter. Därefter följer utredning och tillstånd. Markarbeten inklusive transporter är hittills det tredje största momentet. Kommande år kommer bland annat elanslutningsarbetet att öka i betydelse. På längre sikt, när Markbygdenprojektet fortsätter att byggas ut, kommer gjutning av fundament och markarbeten att få allt större betydelse. Därefter kommer drift och underhåll stå för de största volymerna.

Nr	Maj 2013	
1.	Haraholmen	2 befintliga verk med en totalhöjd av 78 m
2.	Bondön	14 befintliga verk med en totalhöjd av 125 m
3.	Dragaliden	12 befintliga verk, varav 10 med en totalhöjd av 149 m och två med en höjd av 178 m
4.	Stor-Blåiden	Tillstånd finns för uppförande av 8 verk med en totalhöjd av 200 m. Tillståndet taget i bruk hösten 2011.
5.	Markbygden Etapp I	Tillstånd för uppförande av upp till 314 verk med en totalhöjd av max 200 m. Uppförande av 36 verk påbörjat.
6.	Blåsmark	Tillstånd lämnat för uppförande av 25 verk med totalhöjd av max 150 m.
7.	Klockgrundet och Tärnans grund	Antaget planprogram om havsbaserad vindkraft



Figur 6:5 Befintlig vindkraft och anspråk i Piteå kommun, maj 2013.

7. Vindkraftens påverkan på landskapet och dess resurser

7.1 Förnybar elproduktion

Vindkraften kan, genom att ersätta annan elproduktion, begränsa ekologisk påverkan på den lokala och globala miljön. Den största miljönyttan uppnås när vindkraften ersätter energi från fossilbaserade bränslen, men vindkraften innebär också miljönyttor jämfört med vattenkraft (betydligt mindre yta påverkas) och kärnkraft (inget bränsle behöver utvinnas, transporteras eller förvaras). Spåren i landskapet till kommande generationer efter avslutad vindkraft är förhållandevis små.

Livscykelanalyser visar att ett modernt vindkraftverk, placerat i ett bra vindläge, efter 6-9 månaders drift har producerat lika mycket energi som det går åt för dess tillverkning och uppsättning, drifttid och nedmontering.

7.2 Kontinuerlig påverkan

Vindkraftsutbyggnad i stor skala utgör en ständig påverkan på landskapet. Kraftverkens rörelser skiftar över tid och påverkar landskapet på olika sätt men de finns alltid där och utgör en påverkan på landskapet

7.3 Direkt och indirekt arealpåverkan

Direkt arealbehov av vindkraftverk och följdverksamheter

Vindkraftens direkta påverkan på landskapet sker genom den fysiska etableringen med fundament, vägar och kraftledningar. Ett modernt vindkraftverk tar i anspråk en yta på ca 300 kvadratmeter för vindkraftverket och dess fundament, en upp-

ställningsplats på ca 3000-6000 kvadratmeter och storleksordningen 500 meter ny anslutningsväg.

Placeras vindkraftverket i skogsterräng behövs också avverkning runt verket på ytterligare ca en halv hektar. Det innebär att vindkraften påverkar drygt en hektar mark per vindkraftverk. Därtill kommer anslutande kraftledningar, som inom vindkraftanläggningen normalt förläggs i mark, men för den vidare distributionen normalt går som luftledning, vilket innebär nya eller breddade kraftledningsgator. Längden och bredden på dessa kraftledningsgator beror på var närmaste lämpliga anslutningspunkt finns, och spänningsnivå.

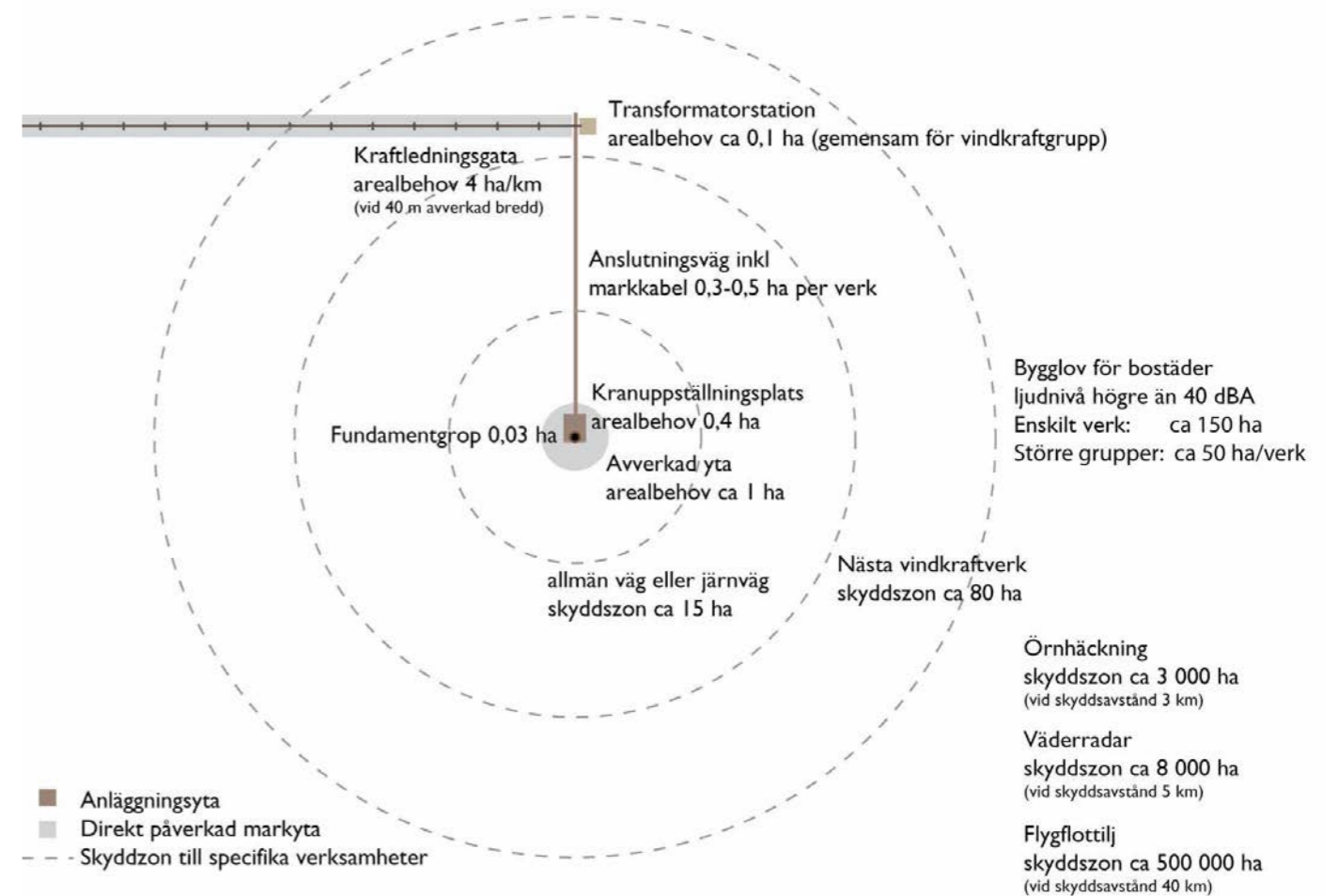
Vindkraftens direkta markanspråk inklusive följdverksamheter är i storleksordningen någon hektar. Vindkraftens direkta markpåverkan är också möjligt att relativt enkelt återställa till tidigare markanvändning när vindkraften tjänat ut, med endast små spår i terrängen.

Vindkraftens indirekta arealbehov

Vindkraftens indirekta arealbehov är svårare att definiera och beror helt av vilken alternativ mark- eller vattenanvändning som vindkraften relateras till.

Vindkraftverk kan påverka radio- och telekommunikationer. Möjlighet till samordning av telemaster och vindkraftetablering kan ha flera fördelar. Genom att montera vindmätningstrustning på befintliga master kan noggrannare vindmätningar göras i området, vilket ger bättre information för mer detaljerade produktionskalkyler och val av vindkraftverk. Arealpåverkan kan minska om t ex tillfartsvägar kan samordnas.

Vindkraftens direkta och indirekta arealbehov



Figur 7:1 Vindkraftens direkta och indirekta arealbehov, baserat på ett 2-3 MW vindkraftverk liknande de på Bondön eller på Dragaliden (källa: ÅF Infrastruktur AB).

För allmänna vägar och järnvägar innebär vindkraft ett skyddsavstånd motsvarande verkets totalhöjd, vilket för ett 200 meter högt vindkraftverk blir 12 hektar.

För bostadsbebyggelse krävs ett avstånd för att klara begränsningsvärden avseende ljudpåverkan och skuggbildning, vilket gör att det är svårt att få bygglov där den beräknade ljudpåverkan från vindkraften är högre än 40 dBA. Detta innebär att ca 120 ha nära ett enskilt verk blir svårt att använda till bostäder. När fler verk byggs i grupp blir påverkanszonen för ljudet större, men mindre per vindkraftverk. Kring de 12 vindkraftverken på Draga-

Vilken markyta kräver andra energislag?

- En **vattenkraftsutbyggnad** av Piteälven skulle om den skulle tillåtas skulle kräva ökad **uppdämd yta** med i genomsnitt ca **20 hektar** för samma elproduktion som ett vindkraftverk ger (Beräkning baserad på Markbygden Vind AB, 2008, sid 55).
- För att få **bioenergi** (värmeenergi) från skogen motsvarande (den elektriska) energi ett vindkraftverk ger under en 20-årsperiod krävs ca 75 000 skogskubikmeter biomassa, vilket med en bonitet på 2,5 skogskubikmeter per hektar och år skulle motsvarar **röjning, gallring och slutavverkning av ca 300 ha skogsmark**.

liden påverkas 650 ha av 40 dBA eller mer¹, vilket blir 55 ha per vindkraftverk. Motsvarande resonemang är möjligt för skuggpåverkan.

Vindkraftverk kan genom att de tar vind från varandra inte placeras nära varandra, utan kräver ett minimiavstånd om 3-5 rotordiametrar. Räknat på ett verk med 80 meters rotordiameter innebär det att en yta på upp till ca 50 ha närmast verket inte kan bli aktuell för ytterligare vindkraft. Detta brukar ibland kallas vindfångsområde.

På samma sätt kan man resonera kring vindkraftens arealbehov i relation till annan markanvändning och även i relation till skyddsvärd natur och kultur.

För kungsörns- eller havsörnspopulationen kan ett vindkraftverk omöjliggöra häckning inom ett område med en radie på 3 km, vilket innebär en minskning av revirutrymmet med 2 800 ha, när ett eller en grupp vindkraftverk etableras.

Inkluderas all yta där vindkraftverket eller någon följdverksamhet är synlig blir den påverkade ytan mycket stor. Påverkan på landskapsbilden behandlas i nästa avsnitt.

Om produktionen upphör försvinner miljöeffekter som ljud och landskapsbild. Verken på land kan rivras och marken efterbehandlas, vilket gör att spår efter produktionen kan begränsas även om de inte kan utplånas helt. Till havs tas verken bort, förutom den del av fundamentet som ligger ca 1 m över havsbotten.

7.4 Människors upplevelse av vindkraft

Människors uppfattning av vindkraftverk

Landskapets karaktär förändras med vindkraftetableringar vilket påverkar den som betraktar landskapet. Vindkraftverk kan uppfattas mycket olika av olika människor. En del uppfattar vindkraftverk som främmande ingrepp i landskapsbilden och ser dem som störande, fula och onaturliga. Människors nyttjande av naturen inskränks då naturlandskap förändras till industrilandskap. Några uppfattar vindkraftverken som vackra anläggningar som tillför landskapet en ny dimension och ser dem som miljövänliga, nödvändiga, effektiva och naturliga. Vissa kopplar vindkraftverken till den nytta de gör, för miljön och ekonomiskt för bygden, och accepterar därmed påverkan på landskapsbilden.

Oavsett inställning utgör vindkraftverk starkt dominerande inslag i landskapsbilden på grund av kraftverkens storlek, bladens rörlighet och varningsbelysning.

Vindkraftens landskapspåverkan dagtid

Teknikutvecklingen inom vindkraftbranschen går mot allt större och högre vindkraftverk. De verk

som planeras i Piteå kommun har idag vanligtvis en totalhöjd på 150-200 meter. Vindkraftverk kommer därför att kunna ses på stora avstånd från öppna platser i det omgivande landskapet. Stora verk innebär dock ofta en fördel då antalet verk kan reduceras samt att rotationshastigheten blir lägre och därmed kan ge ett mera harmoniskt intryck. Enligt transportstyrelsens föreskrifter behöver vindkraftverk med totalhöjd över 45 m markeras med vit färg för att synas under dagtid.

Hur vindkraften påverkar landskapsbilden beror på verkens storlek, antal, utformning, konstruktion, synbarhet och betraktelsesavstånd.

De flesta vindkraftverk har idag en likartad konstruktion med horisontell axel och trebladig rotor, men avvikelser förekommer och teknikutveckling pågår bl a avseende vertikalaxlade verk, som ger ett helt annat intryck.

Fler vindkraftverk ger större landskapspåverkan än färre, men inte i proportion till antalet. Sett från en utblickspunkt är det närmast synliga verket det mest dominerande och verk som tillkommer i bakgrunden ger betydligt mindre påverkan.

Den visuella landskapspåverkan beror på hur väl anläggningen harmoniserar med landskapet. Be-

greppen dominans, kontrast och samverkan kan användas för att förstå samspelet med landskapet.

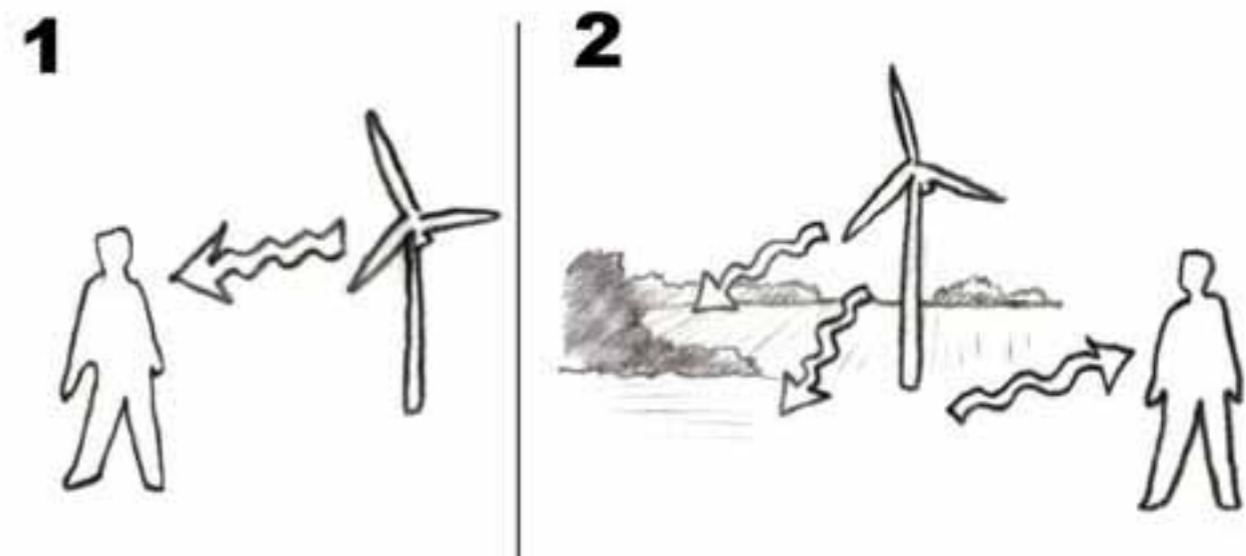
Vindkraftverkens inbördes positioner har betydelse för hur vindkraftparken påverkar landskapet. En vindkraftanläggning som följer såväl naturgivna som kulturskapade stråk i landskapet kan upplevas som mer harmonisk.

Vindkraftsparker som begränsas till väl definierade terrängformationer ger tydlighet för betraktaren och uppfattas som ett mindre intrång än vindkraftsparker som helt överordnas naturgivna formationer, naturliga gränser och namngivna landskap.

Vindkraftverk som syns på nära håll i ett småbrutet jordbruks- eller skogslandskap kommer att **dominera** landskapsbilden, medan vindkraftverk på längre avstånd i ett stort obrutet landskap kan uppfattas som mindre dominerande. För en enskild utblickspunkt påverkas vindkraftverkens dominans av vilka andra objekt som finns i närheten. Byggnader, enskilda stora träd och en trafikerad väg är exempel på sådant som kan göra vindkraftverken mindre synbara. Vindkraftverkens dominans påverkas också av avståndet.

Kontrast handlar om anläggningens förmåga att smälta in i landskapet. I ett ålderdomligt landskap,

Figur 7:2 Vindkraften kan påverka människan på olika sätt. Man kan dels tala om direkt påverkan i form av buller, skuggor och annan visuell störning (situation 1), om den indirekta påverkan som det innebär när vi upplever att vindkraftverken stör landskapsbilden (situation 2). Illustrationer: Mellanrum. (Vindkraftshandboken, Boverket)



¹ Analys av MKB för Dragaliden, Markbygden Vind AB, 2007, Fig 5:2 sid 14.

t.ex opåverkade skogs- och kulturmiljöer, blir kontrasten med vindkraftverken stor jämfört med områden med stor sentida påverkan, som E4-stråket eller Smurfit Kappa-fabriken i Piteå. Kontrasten upplevs också något mindre med ett storskaligt skogsbruk än med opåverkade skogsmiljöer.

Samverkan kan uppstå om det finns samband mellan särskilda anläggningar, som genom sin karaktär kan sägas samverka med en vindkrafttablering. Exempel är nyetableringar av vindkraftverk i närheten av befintliga vindkraftverk och i närheten av industriområden. Samverkan kan även upplevas mellan gårdsvindkraftverk och ett aktivt jordbruk.

Nedanstående avståndsgränser är ungefärliga och baseras på vindkraftverk med en totalhöjd av 150 m.

- Inom närzonen (på upp till ca 4 km avstånd) uppfattas synliga vindkraftverk som dominerande element i landskapet.
- I mellanzonen (ca 4 - 8 km) varierar synligheten beroende på landskapets karaktär. Över öppna partier blir verken väl synliga, men det är svårt att uppfatta deras storlek.
- I fjärrzonen, 8 - 15 km, kommer vindkraftverken att bli väl synliga från öppna partier, men landskapsformerna minskar dominansen.
- På avstånd längre än 15 km uppfattas vindkraftverken som små företeelser vid horisonten.
- På ca 40 km avstånd kommer ett 150 m högt verk att ligga helt bakom horisontlinjen, men kan ändå bli synligt om man har kikare och en fri vy från en högt belägen utblickspunkt.

Vissa utblicksriktningar upplevs känsligare än andra. Vindkraftverk i synfältet mot vackra utsikter och mot söder-väster upplevs mera negativt än vindkraftverk bakom skog och i nordlig riktning.

Ett stort avstånd till kusten är viktigt från visuell synpunkt, särskilt med tanke på riksintresset för det rörliga friluftslivet. Ett stort avstånd till kusten betyder att omfattande grunda kustnära områden behöver undantas från vindkraft. Samtidigt kan natur- och friluftsupplevelsen i kustområdet värnas.

Synligheten beror på faktorer som verkens storlek, antal verk, parkens utformning, betraktarens höjd över havet, väderförhållanden etc. Andra viktiga aspekter är hur stor del av horisonten som påverkas av anläggningen, om det finns flera anläggningar i synfältet samt att vissa kustlandskap kräver särskilt stor hänsyn.

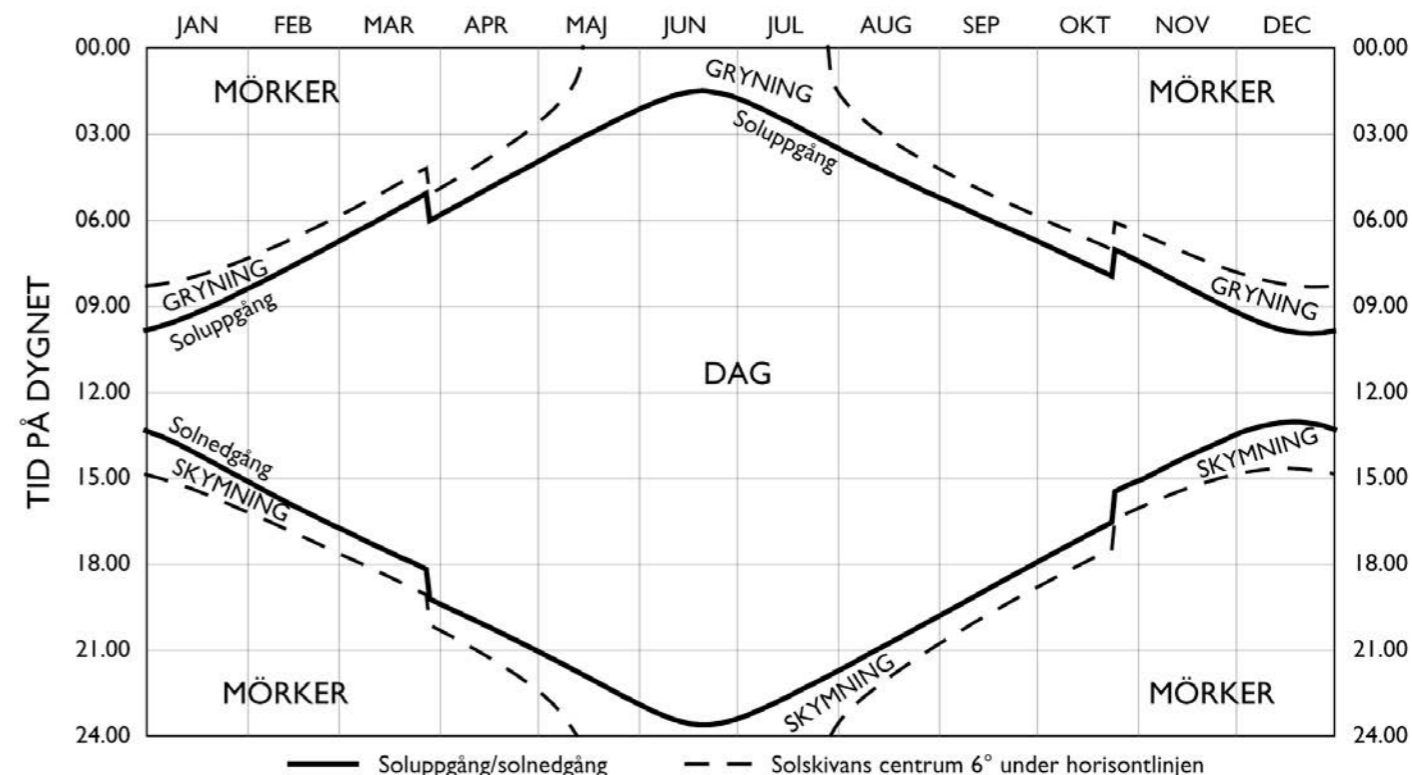
När det gäller utblickar mot havet har olika kommuner och myndigheter angivit olika riktvärden för när landskapspåverkan blir påtaglig. I Skåne anges att vindkraftsparker normalt inte bör uppföras närmare kusten än 8 km, samma avstånd har också använts i vindbruksplanen för Karlskrona. I Riksantikvarieämbetets studie från 2003 anges 15 km som skyddavstånd från värdekärnor.

När det gäller vindkraftens synbarhet på stora avstånd bör också beaktas att möjligheten att se vindkraftverk och deras rörelse är beroende av siktlängden och av kontrasten mellan vindkraftverken och himlen bakom.

Se kapitel 2 *Landskapet- en gemensam resurs*.

Vindkraftens landskapspåverkan nattetid

På natten påverkar vindkraften landskapsbilden genom de varningslampor som krävs för flygsäkerheten. Enligt *Luftfartsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om markering av byggnader, master och andra föremål* (LFS 2008:47) behöver höga vindkraftverk utmärkas med belysning för att synas vid gryning, skymning och nattetid för luftfarten.



Figur 7:3 Solens upp- och nedgångstider i Piteå samt gränserna för gryning och skymning enligt transportstyrelsens definition. Under mörker får vindkraftverkens hinderljus ha reducerad ljusstyrka.

Lampan ska sitta på vindkrafttornets högsta punkt, vilket vanligtvis är ovanpå generatorhuset. Under gryning och skymning skall ljuset ha ljusstyrkan 2000 candela, vilket ungefär motsvarar halvljuset från en mötande personbil. Under den mörka tiden på dygnet kan ljuset reduceras till en tiondedel av detta, 200 cd. På dagen kan ljuset vara helt släckt.

Vindkraftverk med en totalhöjd högre än 150 m måste utmärkas med högintensivt vitt ljus under hela dygnet, som ska blinka med 40-60 blinkningar per minut. Högintensivt ljus innebär enligt föreskrifterna en ljusstyrka på 100 000 cd, vilket ungefär motsvarar ett kraftigt helljus från en analkande personbil. Även högintensivt ljus kan reduceras under mörker, enligt föreskrifterna ned till 2000 cd.

Både medelintensivt och högintensivt ljus får skämmas av nedåt så att synbarheten minskar på mar-

ken inom närområdet. Vid vissa atmosfäriska förhållanden med låga moln kan ljusens reflexioner i molnbasen innebära ökad synbarhet.

Tidsgränserna för gryning, skymning, dag och mörker i Piteå framgår av Figur 7:3. Under sommarnätterna (från mitten av maj till slutet av juli) övergår skymningen direkt i gryning och därmed sker ingen reducering av ljusstyrkan dessa månader.

Baserat på erfarenheter från vindkraftanläggningen på Bondön har det visat sig att 2000 cd upplevs som störande när det inte reducerades nattetid vintern 2008-2009. Minskning till 200 cd nattetid innebär att störningen upplevs som mindre av de kringboende. Många upplever dock att det är ljusblinkningarna i sig som stör mest och önskar istället fast ljussken.

Av landskapsbildskäl bör man även eftersträva att använda den blinkande hinderbelysningen enbart på de yttre vindkraftverken i en större vindkraftpark, vilket i vissa fall medges av transportstyrelsens föreskrifter.

Det genomförs även tester avseende hinderbelysning som endast tänds vid annalkande flyg, något som skulle minska eventuella störningar. Dessa lösningar finns ännu inte med i de svenska föreskrifterna, men bedöms godkännas på sikt och kan därmed bli aktuella bland annat för Markbygdenetableringen.

7.5 Hälsa och säkerhet

Nedisning och risk för iskast är en påtaglig risk i kallt klimat.

Elforsk har tagit fram rekommendationer som rör iskast i rapport 04:13. Rekommenderat riskavstånd när vindkraftverk är igång är en radie kring verket som motsvarar summan av verkets navhöjd (h) och rotordiameter (d), multiplicerat med 1,5.

Säkerhetsfrågorna uppmärksammas i samband med föreskriven egenkontroll enligt miljöbalken och följs upp i tillsynen.

Det är verksamhetsutövarens ansvar att se till att allmänheten inte utsätts för risker. Det kan ske genom att verk automatiskt stängs av och genom skyltning.



Vindkraftsresa till Hornberget med intresserade boende i Markbygdenområdet, 2007. Foto Michael Nilsson.

8. Metod för avgränsning av vindkraftområden

8.1 Utgångspunkter

Syftet med vindbruksplanen är att peka ut områden med goda förutsättningar för vindkraft där andra utvecklingsintressen är få, samtidigt som områden där vindkraft inte går eller är svår att förena med andra intressen ska tydliggöras.

Områdesanalysen bygger på en tankemodell enligt figur 8:1 där kommunens yta ses som en gemensam resurs, vilken kan användas på olika sätt, med funktionsspecialisering eller mångbruk, med aktivt, utvecklande nyttjande av landskapet eller ett passivt, förvaltande nyttjande av landskapet. Ett mångbruk eftersträvas, men en funktionsspecialisering kan i vissa fall motiveras för att uppnå ratio-

nella verksamheter eller för att kunna utveckla och stärka olika verksamheter i olika områden. Vindkraften kommer under sin drifttid att innebära ett aktivt nyttjande av landskapet som både förändrar och dominerar landskapet, medan vissa välbevarade kultur- eller naturlandskap befinner sig på andra änden av axeln, med förvaltande och landskapsorienterat nyttjande, ofta med mångbruk.

8.2 Områdesindelning

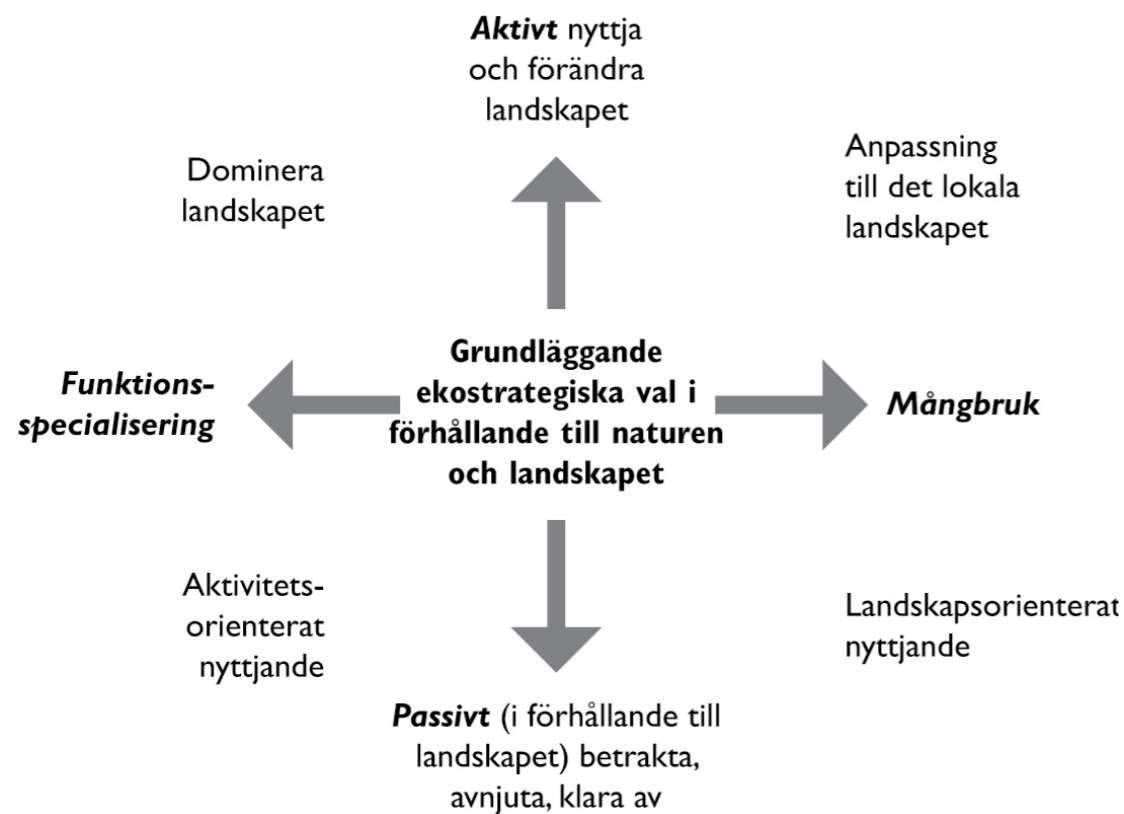
Med detta tankesätt som grund har en geografisk analys genomförts i syfte att dela in kommunens yta i lämpliga och olämpliga områden avseende etablering av storskalig vindkraft.

Med storskalig vindkraft menas etableringar som har en sådan omfattning att de är tillstånd- eller anmälningspliktiga enligt bilagan till Förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899), dvs ett eller fler vindkraftverk högre än 50 meter.

Områdena är översiktligt avgränsade för användning i översiktlig planering. Inom lämpliga och möjliga områden finns mindre eller större ytor där vindkraft inte kan komma i fråga med hänsyn till restriktioner som rör totalförsvarets intressen, närmiljö och säkerhet eller starka kultur- eller naturmiljöintressen. Inom olämpliga områden kan också finnas enstaka platser där en mindre etablering, vindkraftverk med en totalhöjd av max 50 meter, kan vara acceptabel med hänsyn till den lokala närmiljön.

8.3 Kriterier och steg i analysen

Den geografiska analysen har genomförts i flera steg utifrån kända och tillgängliga data. Kriterierna som använts i analysen redovisas under respektive analyssteg.



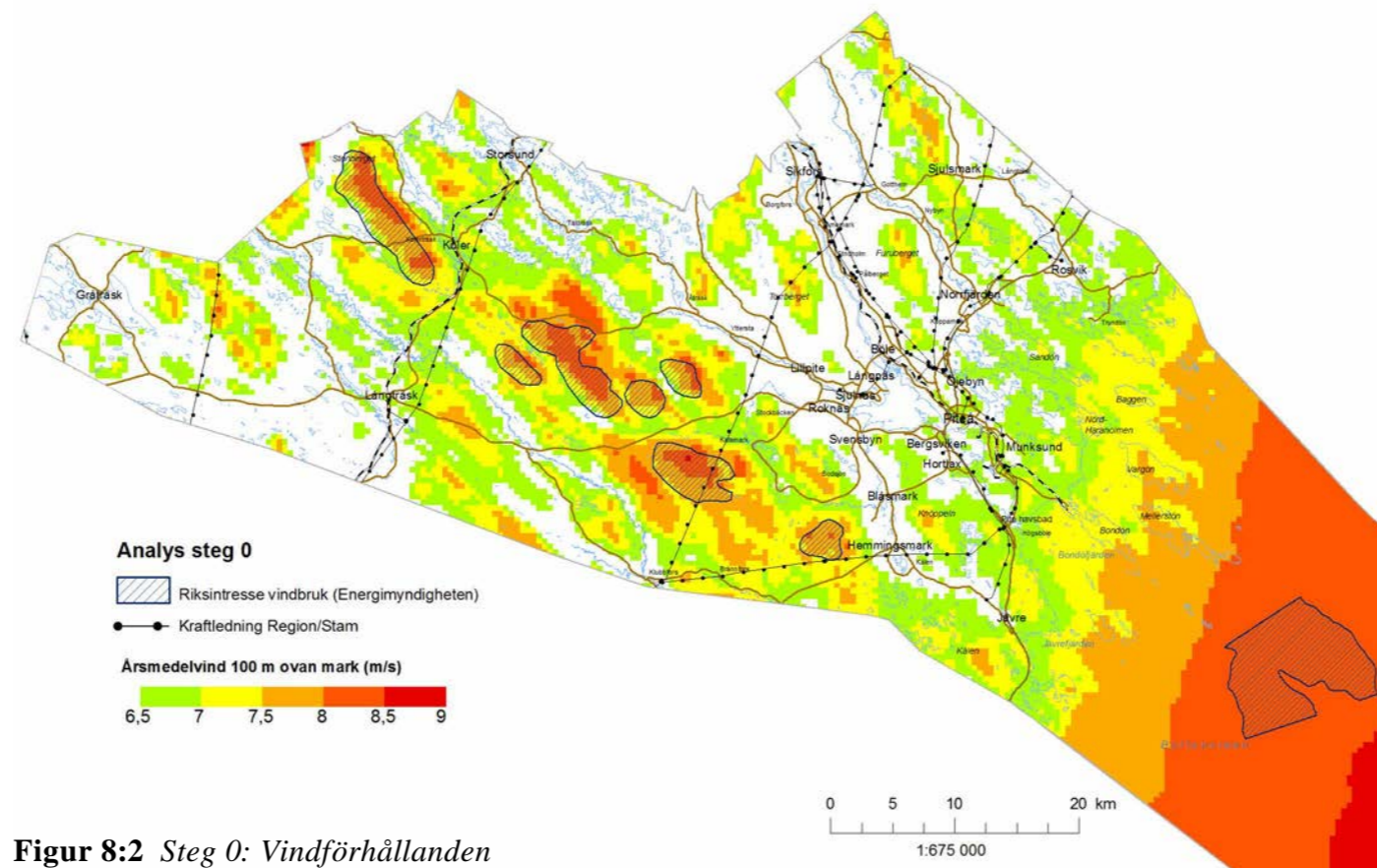
Figur 8:1 Den ekostrategiska begreppsramen som legat till grund för områdesbedömningarna. (Bengt Schibbye 2010 efter Kent Sandell, 2000)

Steg 0 - Vindförhållanden

Utgångspunkten är Energimyndighetens vindkartering från 2011 (100 m ovan mark) samt Energimyndighetens utpekade områden av riksintresse för vindkraft.

- Medelvind vid 100 meters höjd (Beräknade värden från Energimyndigheten)
- Områden av riksintresse för vindbruk (Ej värderade av länsstyrelsen)

Ingen detaljhänsyn till höjdläget och höjdkurvor har tagits vid utpekande av lämpliga områden. Detaljerade utredningar av vindförhållanden måste alltid utföras.



Figur 8:2 Steg 0: Vindförhållanden

Riksintressen/Natura 2000

- Riksintresse natur
- Riksintresse natura 2000
- Natura 2000 inkl Åbyälven, Byskeälven, Piteälven

Övriga områden med höga naturvärden

- Utdrag ur kommunens naturdatabas för naturvärden klass 1-3
- Viktiga områden för fiskreproduktion
- Örnrevir med konstaterad häckning
- Våtmarksinventeringen VMI klass 1 och 2
- Områden av reservatsklass enligt Länsstyrelsen
- Nyckelbiotoper
- Sumpskogar klass 1 och 2
- Större sjöar och vattendrag med skyddsavstånd på 100 meter

Kulturmiljövärden

- Riksintresse för kulturmiljövärden
- Bevarandevärda odlingslandskap enligt länsstyrelsen klass 1 och 2
- Områden utpekade i Länsstyrelsens kulturmiljöprogram
- Områden utpekade i Piteå kommuns kulturmiljöprogram
- Kulturhistoriska lämningar och fornlämningar
- Värdefulla vägmiljöer

Kända försvarsintressen

Varje etablering måste samrådats med försvaret.

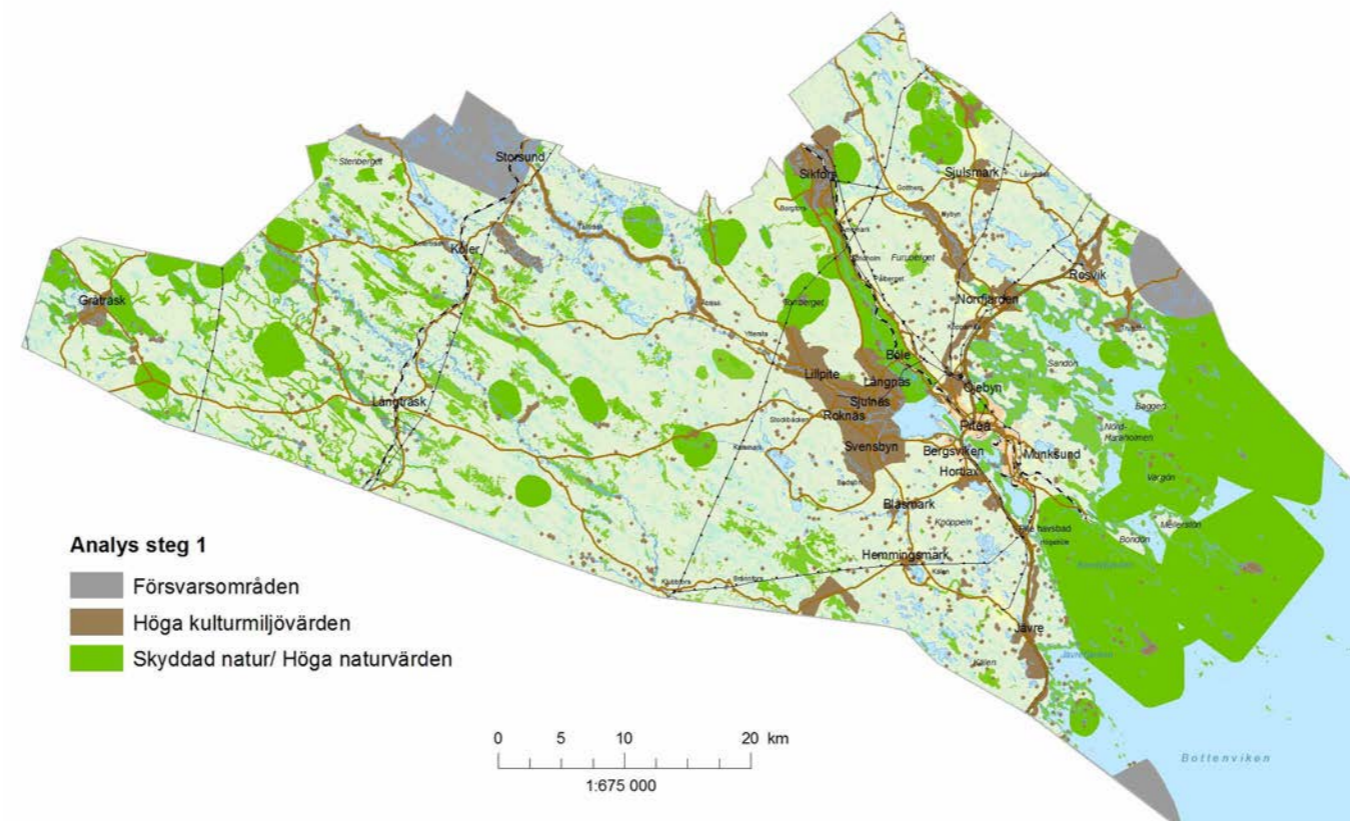
- Radarzoner
- Skjutfältszoner
- Flygzoner

Steg 1 - Natur- och kulturvärden, samt försvarsintressen

Områden som undantas från storskalig vindkrafts-exploatering utgörs av områden med höga natur- och kulturvärden samt försvarsintressen enligt nedan:

Skyddad natur

- Naturresevat med skyddsavstånd 1000 m
- Pågående reservatsbildning med skyddsavstånd 1000 m
- Djurskyddsområden
- Biotopskydd
- Områden med naturvårdsavtal
- Områden i VMI föreslagna att skyddas - ingår i myrskyddsplan

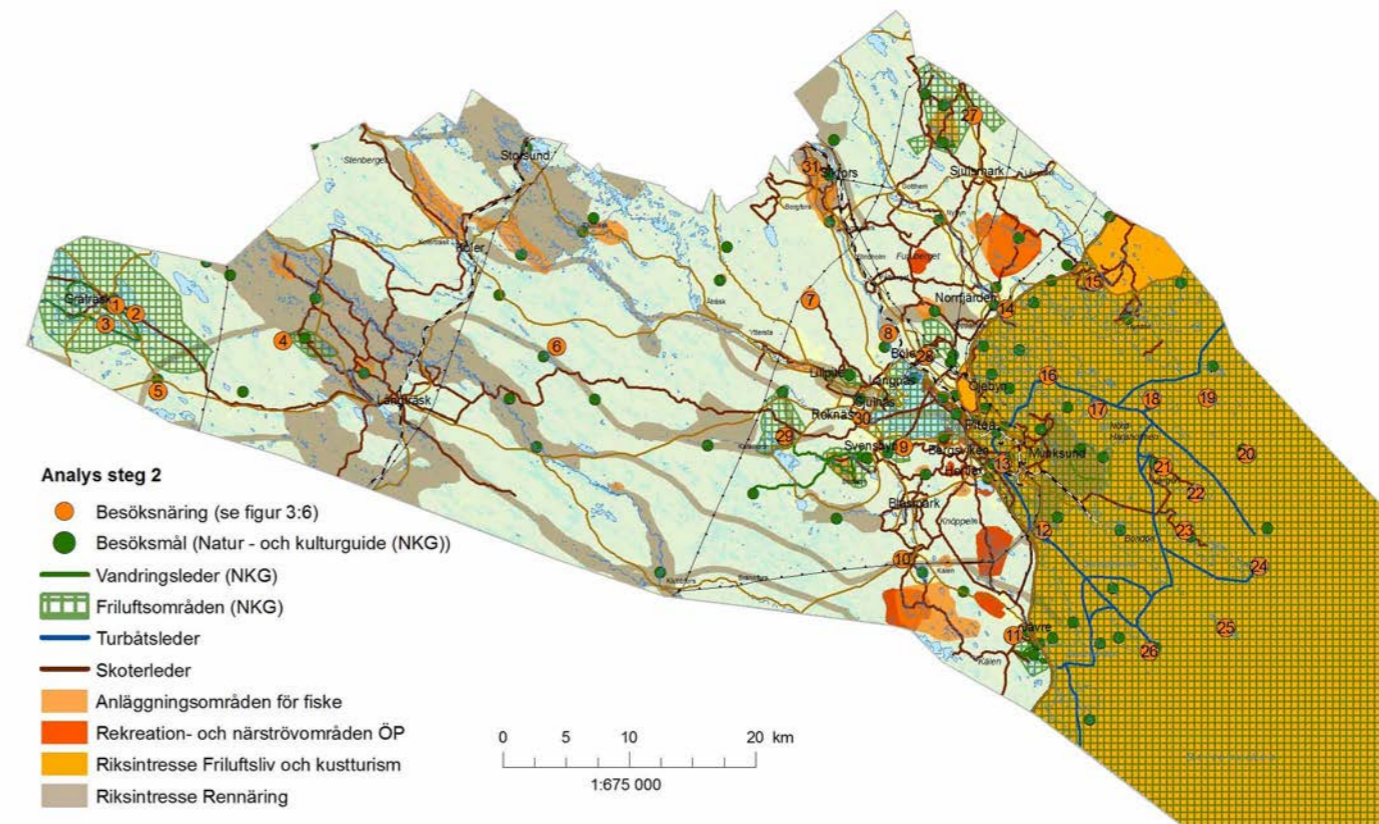


Figur 8:3 Steg 1: Natur- och kulturvärden samt försvarsintressen

Steg 2 - Friluftsliv och rennärning

Följande områden har undantagits från storskalig exploatering för vindkraft:

- Riksintressen för friluftsliv och kustturism samt rennärning. I redovisningen ingår förslag till ny tolkning av riksintresse för friluftsliv.
- Besöksmål beskrivna i Piteå kommuns Natur – och kulturguide (NKG)
- Friluftsområden - Särskilt värdefulla områden för friluftslivet utifrån NKG
- Urval av områden för anläggningsfiske
- Turbåtsfarleder
- Vandringsleder från NKG
- Områden utpekade i översiktsplan stadsbygd och landsbygd för rekreation/närströv
- Områden utpekade för besöksnäring (numrerade) i enkätstudie till landskapsanalys

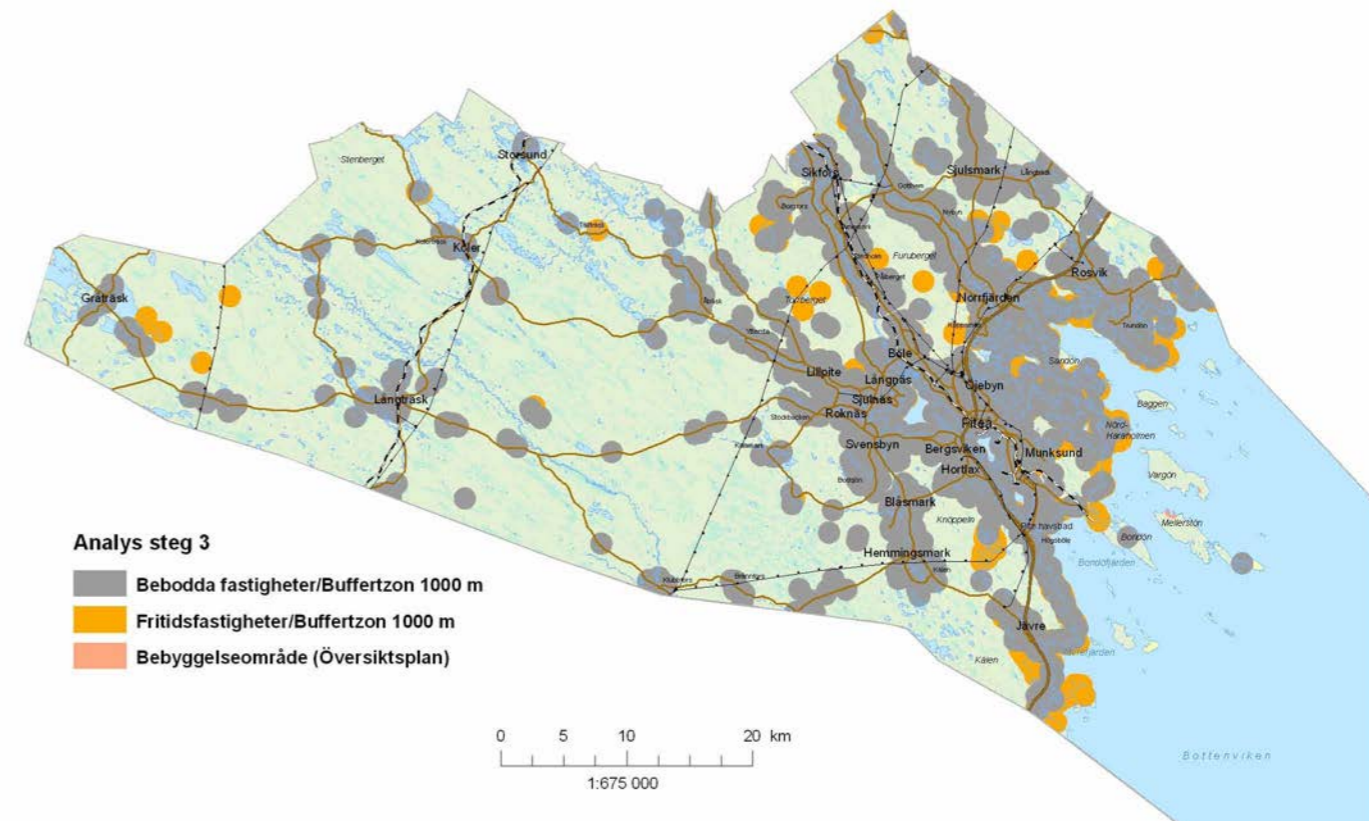


Figur 8:4 Steg 2: Friluftsliv och rennärning

Steg 3 - Bebyggelse

Följande har undantagits från storskalig vindkraftsetablering:

- Bebodda fastigheter utifrån fastighetsregistret (FIR) samt folkbokföringsregistret (KIR) dvs fastighet där person är skriven + skyddsavstånd på 1000 meter
- Fritidsfastigheter (Typkod 221 från FIR) + skyddsavstånd 1000 meter
- Bebyggelseområden från översiktsplan
- Observera att arrendetomter och fritidsbostäder där fastigheten är klassad som jordbruksfastighet inte kommer med i denna redovisning.

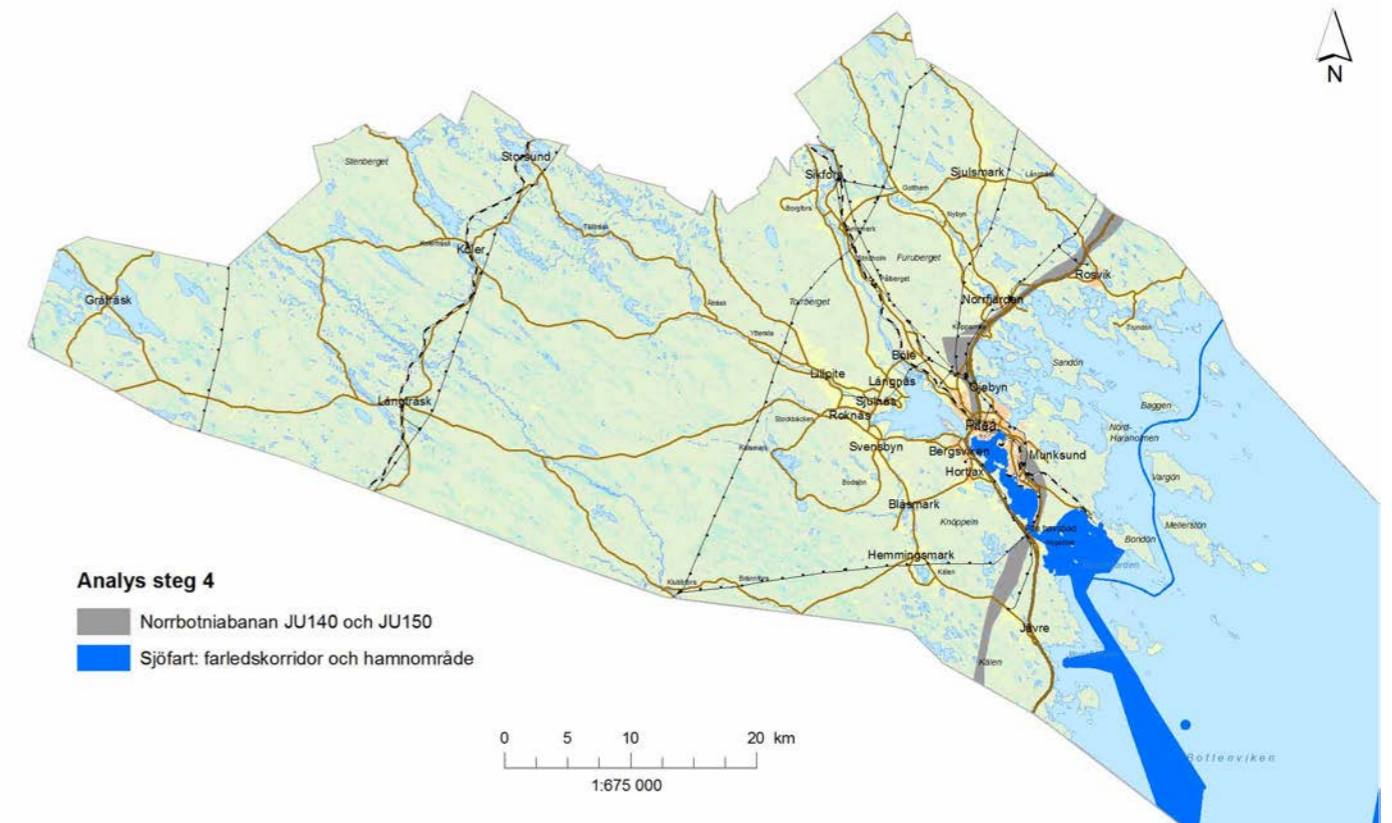


Figur 8:5 Steg 3: Bebyggelse

Steg 4 - Infrastruktur

Riksintresse för sjöfart, farleder och farledskorridorer samt hamnområden har undantagits för storskalig vindkraftsetablering.

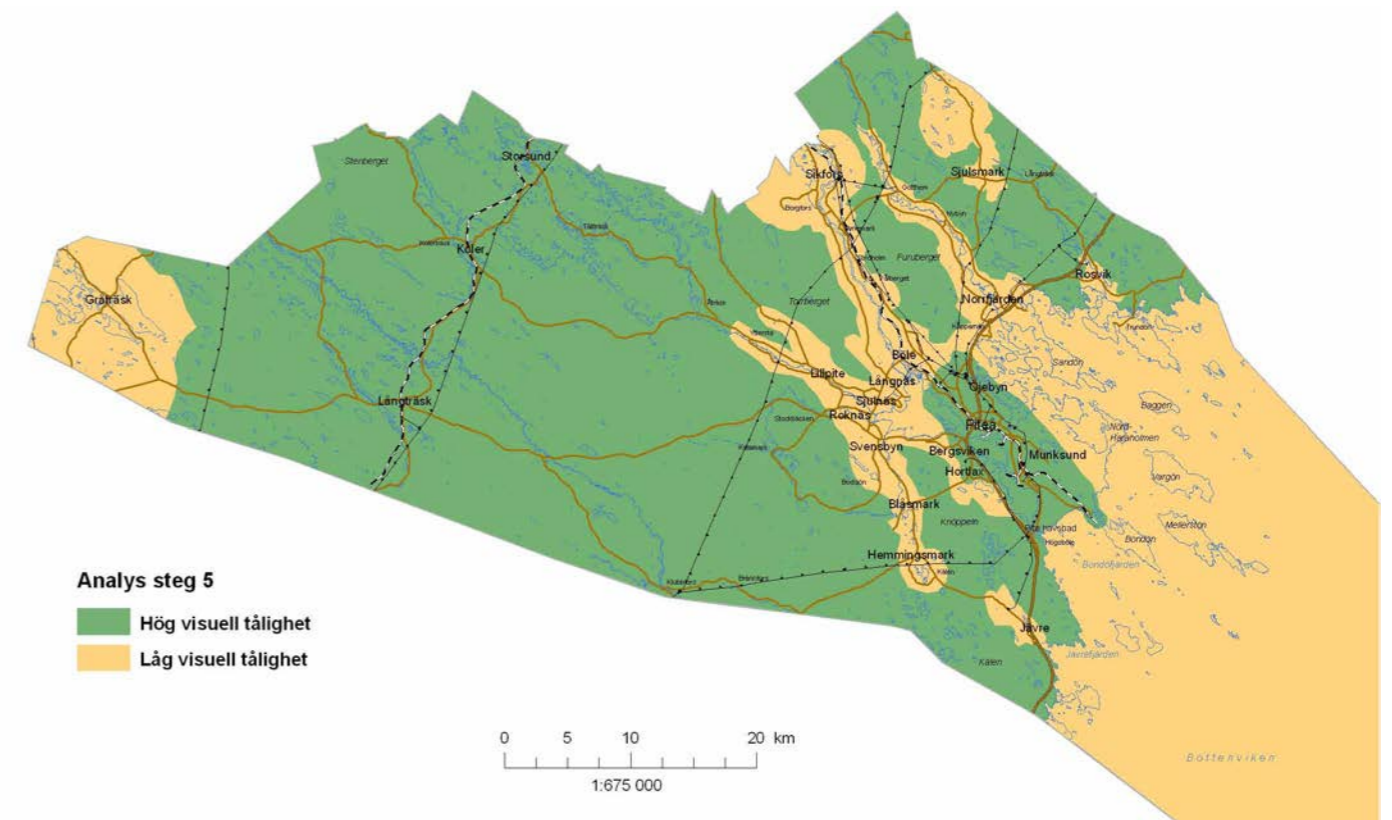
Vindkraft är inte heller möjligt i omedelbar närhet till övriga riksintressen för infrastruktur som väg, järnväg och kraftledningar men kan vara möjligt i anslutning till dessa. Motiveringen till det är att områdena redan är ianspråktagna.



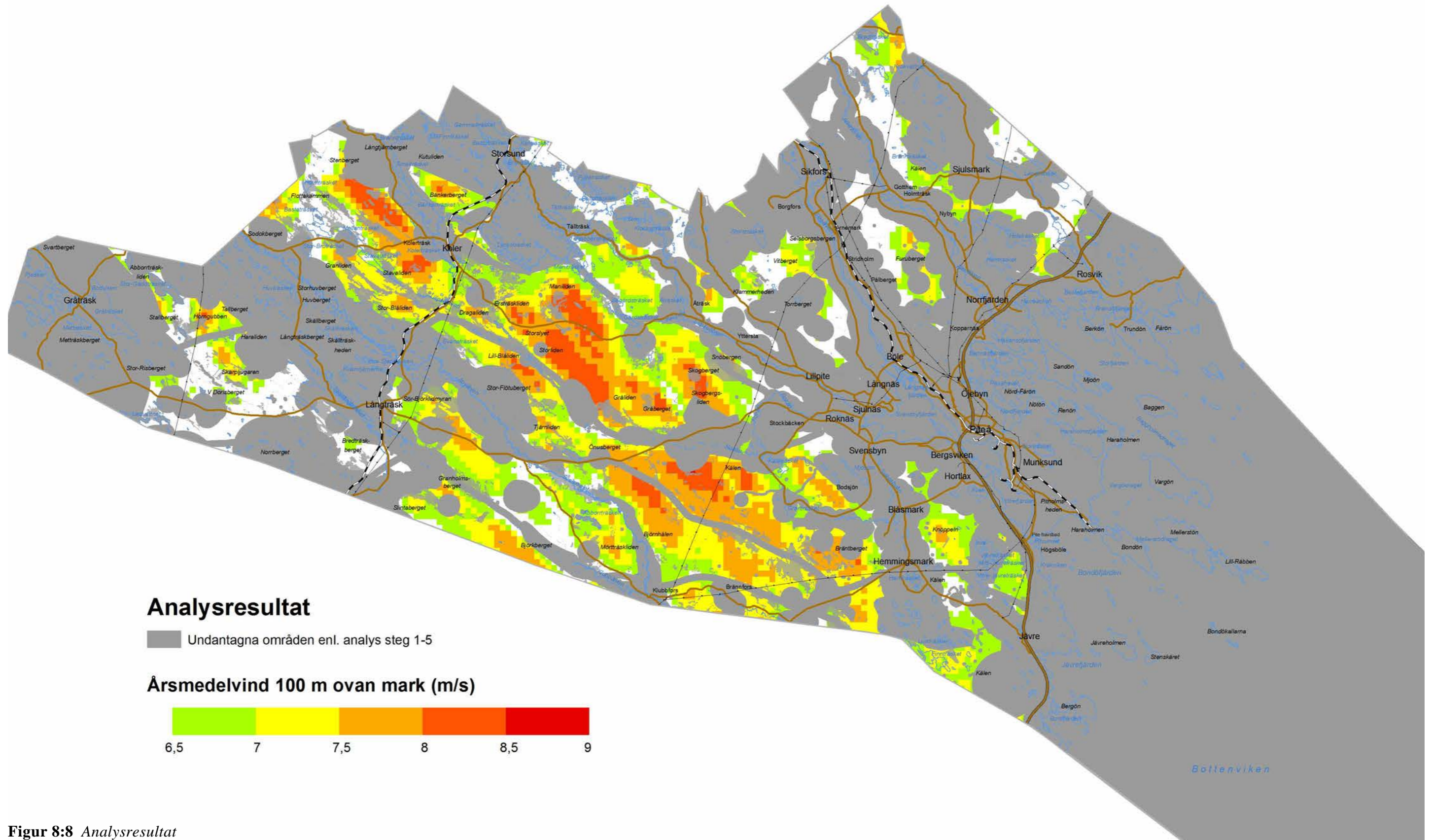
Figur 8:6 Steg 4: Infrastruktur

Steg 5 - Landskapets visuella tålighet

Landskapets visuella tålighet för vindkraft är indelad i två klasser utifrån Landskapsanalysen. Den visuella tåligheten är hög i skogsbygden och det kustnära skogslandskapet. Övriga områden är inte lämpliga för storskalig vindkraftsetablering.



Figur 8:7 Steg 5: Landskapets visuella tålighet



Figur 8:8 Analysresultat

8.4 Analysresultat

Resultatet av den geografiska analysen redovisas i figur 8:8. De områden som undantagits genom analysens olika steg redovisas i mörkt grå. Relevanta områden att pröva för etablering av vindkraft visas genom de beräknade vindförhållandena enligt Energimyndighetens vindkartering.

De största ytorna som enligt analysen är lämpliga för prövning av vindkraft finns i skogsbygden och det kustnära skogslandskapets södra delar. Dessa landskap innehåller områden med goda vindförhållanden, hög visuell tålighet och få motstående intressen. De utgörs av höjdsträckningarna som går från Blåsmark och Hemmingsmark i sydost och sträcker sig genom kommunen i nordvästlig riktning upp mot gränserna till Arvidsjaur och Älvsbyns kommuner. Motstående intressen överlagras varandra framför allt i dalgångarna. Åbyälvens, Rokåns och Lillpiteälvens dalgångar löper genom landskapet och delar upp de mera sammanhängande höjdplatåerna lämpade för prövning av vindkraft.

Resterande delar av det kustnära skogslandskapet, odlingsbygden och skärgården har bedömts varmindre lämpliga att pröva för vindkraft, företrädesvis på grund av högre befolkningstäthet och de intressen som följer därav. Dessa landskap har också generellt låg visuell tålighet och högre natur- och kulturvärden. I det kustnära skogslandskapet återfinns dock ett antal mindre områden av olika storlek vilka bedöms möjliga för prövning av vindkraft.

8.5 Från analys till områdesindelning

Den geografiska analysen har efter bearbetning och generalisering resulterat i en områdesindelning. Indelningen baseras på analysresultatet sammanvägt med mer detaljerad lokal kunskap om naturgeografiska förhållanden. Varje område har klassats som antingen lämpligt eller olämpligt för vindkraftetablering. Områdenas indelning och klassning är gjorda utifrån ett markanvändningsperspektiv kopplat till de värden som finns i de konkreta geografiska områdena.

Därefter har följande aspekter, utan koppling till platsen eller området i sig, vägts in i bedömningen:

- Piteå kommuns framställan till regeringen om tillåtlighetsprövning för vindkraft i Markbygden,
- Piteå kommuns tillstyrkan till att tillåtlighet meddelas,
- Piteå kommuns antagande av planprogram för vindkraft på Tärnas grund och Klockgrundet,
- samhällsekonomiska aspekter,
- förmodad minskad klimatpåverkan.

Läs mer om dessa aspekter i Del 1 Vindbruksplan, kap 1.

8.6 Områdesklasser

Fyra klasser som avser etablering av vindkraft inom kommunen har därmed kunnat avgränsas. Områdena benämns:

- Lämpliga områden för vindkraft (klass L)
- Villkorad tillåtlighet för Markbygden Vind AB
- Utredningsområden i havet (Klass H)
- Olämpliga områden för vindkraft (klass O)

I en kommuntäckande vindbruksplan blir områdesindelningen översiktlig. Områdesavgränsningarna får inte ses som skarpa gränser. I samband med prövning av vindkraftsetableringar tas fördjupad kunskap fram. Det kan innebära nya ställningstaganden i förhållande till den kunskap som ligger till grund för denna plan. Inom utpekade områden kan finnas delområden som är olämpliga för vindkraft. På samma sätt kan det inom olämpliga områden finnas mindre delområden där bedömning om etablering av vindkraft är möjlig och där omprövning kan göras som följd av fördjupade kunskaper om områdena.

Områdesindelningen redovisas i figur 8:9. Områdesklasserna och samtliga områden beskrivs närmare i kap 9.

Lämpliga områden

- L1 – Stavaliden nordost
- L2 – Stor-Blåtiden
- L3 – Dragaliden
- L4 – Maniliden
- L5 – Gråberget
- L6 – Björnhålen–Brännfors–Brändmyran
- L7 – Bräntberget–Granträskmark
- L8 – Blåsmark
- L9 – Andersmyran
- L10 – Granholm
- L11 – Jävreknöppeln

Olämpliga områden

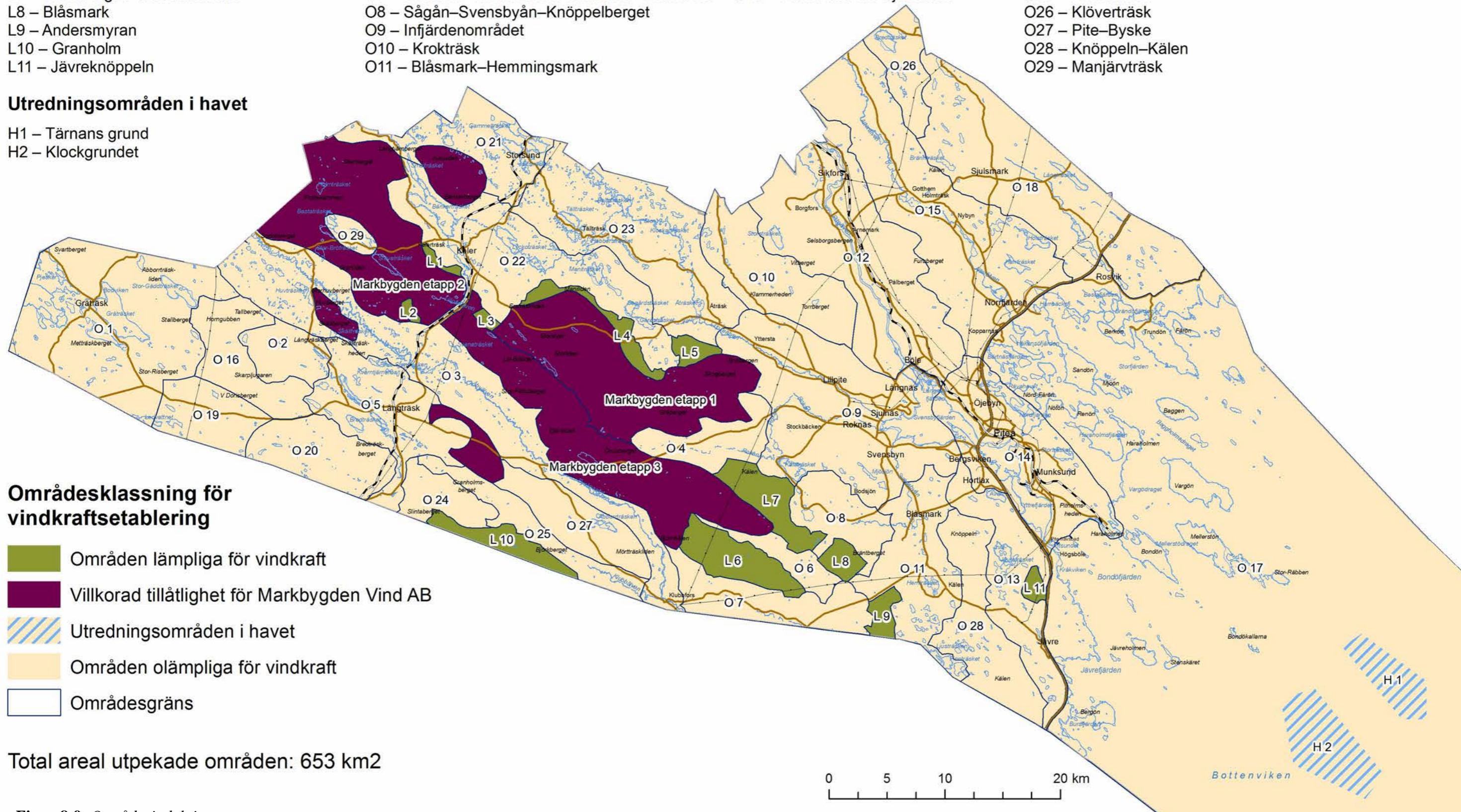
- O1 – Gråträsk
- O2 – Haraliden
- O3 – Åbyälven–Färskberget
- O4 – Fagerheden–Rokliden
- O5 – Långträsk–Storgranliden
- O6 – Flyttleden
- O7 – Holmfors–Mellanboda–Klubbfors–Brännfors
- O8 – Sågån–Svensbyån–Knöppelberget
- O9 – Infjärdenområdet
- O10 – Krokträsk
- O11 – Blåsmark–Hemmingsmark

- O12 – Piteälvens dalgång
- O13 – Södra kusten
- O14 – Tärtortsområdet
- O15 – Alterdalen
- O16 – Horngubben–Skarpljugaren
- O17 – Kust- och skärgårdsområdet
- O18 – Norra Rosvik–Sjulsmark

- O19 – Risnabben
- O20 – Norrberget
- O21 – Försvar–Storsund
- O22 – Koler
- O23 – Tällträsk
- O24 – Granholm
- O25 – Klubbälven
- O26 – Klöverträsk
- O27 – Pite–Byske
- O28 – Knöppeln–Kälen
- O29 – Manjärvträsk

Utredningsområden i havet

- H1 – Tärnans grund
- H2 – Klockgrundet



Områdesklassning för vindkraftsetablering

- Områden lämpliga för vindkraft
- Villkorad tillåtlighet för Markbygden Vind AB
- Utredningsområden i havet
- Områden olämpliga för vindkraft
- Områdesgräns

Total areal utpekade områden: 653 km²

Figur 8:9 Områdesindelning

9. Områdesbeskrivningar

Detta kapitel beskriver områdesklasserna från kartan på vidstående sida. Varje nummerat delområde beskrivs också kortfattat. Under rubriken 'Särskilt att beakta' beskrivs vad som särskilt behöver beaktas för respektive område.

Samtliga 'Olämpliga områden' beskrivs kortfattat med de särskilda skäl som gör att området bedömts som olämpligt för storskalig vindkraftsetablering.

För att samtliga aspekter ska bli beaktade i områdesbeskrivningarna har följande checklista använts: Vindförhållanden, Riksintressen, Försvarsintressen, Natur- och kulturvärden, Rennäring, Friluftsliv, Andra näringar, Bebyggelse, Landskap, Visuell påverkan, och Speciellt beaktansvärt.

Områdesklassningens utgångspunkt är, som tidigare nämnts, etablering av storskalig vindkraft.

Riktlinjer för vindkraftutbyggnad i både större och mindre skala återfinns i kapitel 11.

9.1 Villkorad tillåtlighet för Markbygden Vind AB

Regeringen lämnade 2010 Markbygden Vind AB tillåtlighet inom området, 45 000 ha, för uppförande av upp till 1101 vindkraftverk. I en tillåtlighetsprövning görs avvägningar mellan olika intressen på en mer övergripande nivå. Tillåtligheten var villkorad avseende försvarsintresset, rennärigen, flora och fauna samt innehåller villkor för högsta ljudnivå. Vid bostäder i allmänhet 40 dB(A) och vid Bänkerudden 35 dB(A)

Tillstånd enligt miljöbalken, en mer detaljerad prövning, lämnades i december 2011 för uppförande av upp till 314 vindkraftverk inom Markbygden Etapp 1. Prövning pågår för Markbygden Etapp 2.

Inom området finns delområden som utgör riksintresse för vindbruk som är lämpliga för vindkraftsetablering. Området innehåller också delområden med till vindkraft motstående intressen. Dessa områden kräver förstärkt hänsyn. Se Figur 9.1.

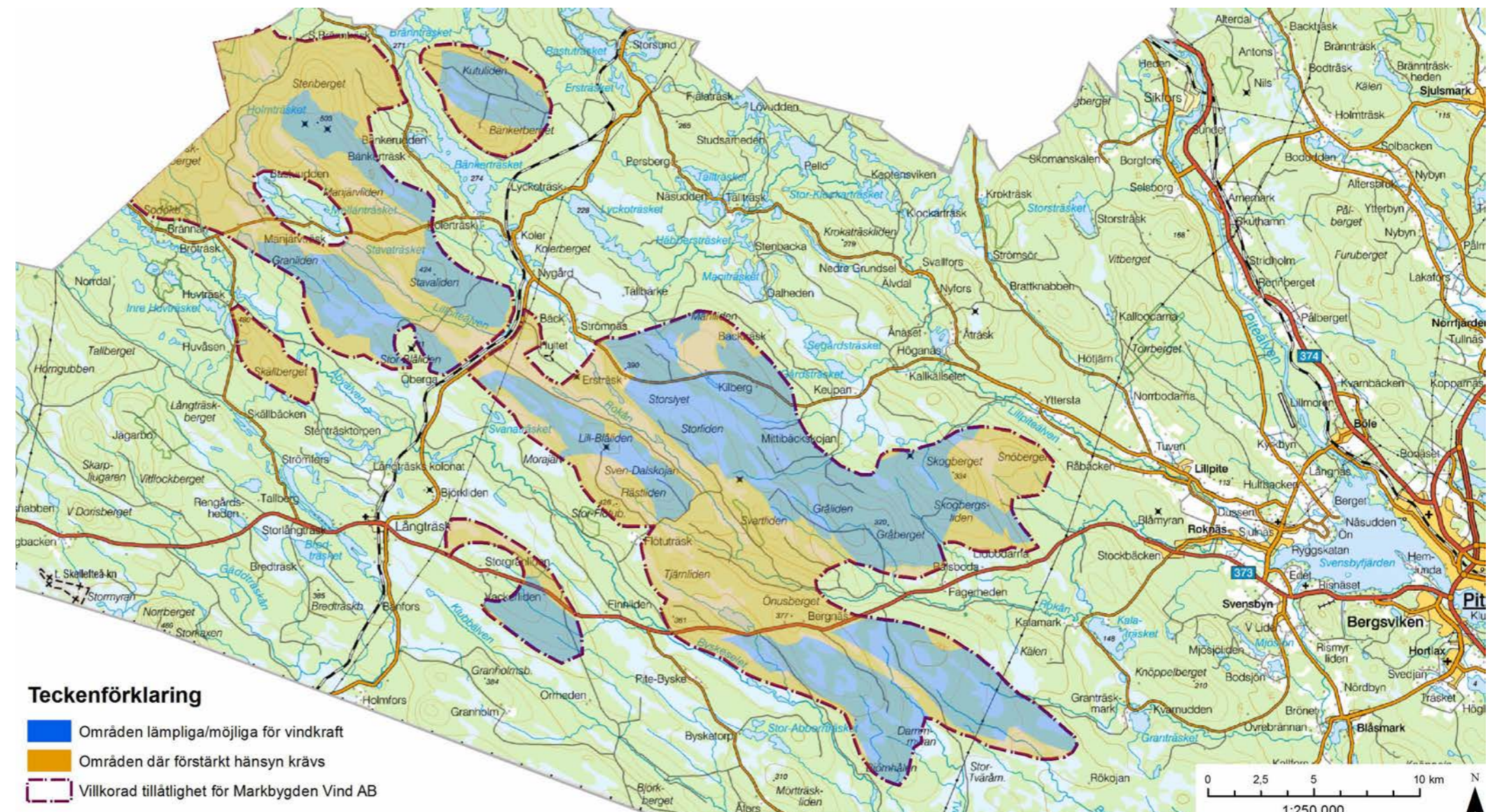
Området ligger i huvudsak inom det område som pekades ut som utredningsområde för vindbruk i Översiktsplan Landsbygden 2007. Området ligger inom Skogsbygden. Byskeälven, Lillpiteälvens, Piteälvens och Åbyälvens dalgångar passerar genom området, varav Byskeälven, Piteälven och Åbyälven utgör Natura 2000-områden. Inom området finns flera naturreservat, större obrutna

skogsområden, våtmarksområden av högsta värde samt försvarsintressen. Hela Etapp 2 och delar av Etapp 3 ligger inom MSA-ytan för Arvidsjaur flygplats.

Särskilt att beakta för delområden lämpliga för vindkraft

- Hänsyn till bebyggelse i Långträsk, Stor-Granliden, Finnliden, Önusberg och Kalamark.
- Hänsyn till konstaterade örnrevir samt indikationer.
- Riksintresse för totalförsvaret. Tidigt samråd med Försvarsmakten krävs pga närheten till väderradar.

- Hänsyn till riksintresse för rennäring
- Hänsyn till delområden med biotopskydd och naturvärden
- Hänsyn till sammanvägt landskapsbildsmässigt intrång och behov av stråk av genomsläpplighet i nord-sydlig riktning
- Hänsyn till värdefull kulturmiljö i Fagerheden.
- Hänsyn till Natura 2000-områdena Byskeälven, Piteälven och Åbyälven.
- Samråd med Arvidsjaur kommun krävs.
- Samråd med Arvidsjaur Flygplats krävs.



Figur 9:1 Detaljstudie av Villkorad tillåtlighet Markbygden Vind AB - lämpliga/möjliga områden och områden där förstärkt hänsyn krävs.

Särskilt att beakta för delområden med förstärkt hänsyn

- Hänsyn till bebyggelse i Storgranliden och Bänkerudden som inte bör få vindkraft i alla riktningar.
- Hänsyn till bebodda fastigheter/fritidshus i Bastauden, Bergbacka, Brännan, Bröträsk, Bänkerträsk, Fagerheden, Långträsk, Koler, Kolerträsk, Manjär, Manjärträsk, Manträsk, Pålsboda/Lidbodarna, Strömnäs, Södra Bränträsk, Yttersta,, Önusberg
- Hänsyn till konstaterade örnrevir samt indikationer.
- Hänsyn till Natura 2000-områdena Piteälven och Åbyälven.
- Värdefulla besökspunkter med tanke på natur, kultur eller friluftsliv, bl a Huvåsen, Nasaleden, Roka viltvatten, Svartlidenkojan, Åbyälven samt naturreservaten.
- Hänsyn till naturreservaten Dubblaberg, Lillflötuberget, Rokliden, Sodokberget och Svartliden.
- Hänsyn till värdefulla kulturmiljöer i Björkheden, Fagerheden, Ersträsk, Ersträsk gammeltomter, lämningar efter Kristinavägen, väg och bymiljö i och kring Flötuträsk, Lyckoträsk, Strömnäs by samt Lillpitedalens riksintresse för kulturmiljövården.
- Riksintresse för totalförsvaret
- Hänsyn till riksintresse för rennäring.
- Samråd med Arvidsjaur kommun krävs.
- Hänsyn till karaktärsbergen Bänkerberget, Dubblaberg, Lillflötuberget, Långtjärnberget, Skällberget och Snöbergen.
- Hänsyn till Natura 2000-områdena Byskeälven, Piteälven och Åbyälven.
- Hänsyn till reproducerande bestånd av flodpärlmussla i Lillpитеälven.
- Hänsyn till värdefulla naturområden men naturskogar, opåverkade våtmarker, fågelsjöar samt rödlistade/ovanliga växt- och djurarter.
- Hänsyn till goda jakt- och fiskemöjligheter.
- Hänsyn till upplevelse- och besöksvärden knutna till de naturreservat och skyddade naturskogar samt till de delar av Dubblabergens ekopark som ligger i Arvidsjaur kommun i anslutning till om-

rådet Villkorad tillåtlighet för Markbygdens Vind AB.

- Hänsyn till Stor-Huvbergets övervintringsplatser för kräldjur.
- Samråd med Arvidsjaur Flygplats krävs.

9.2 Lämpliga områden (klass L)

'Lämpliga områden' är områden där vindkraft i första hand bör etableras. Konflikter med andra kända intressen inom dessa områden är förhållandevis få. Inom 'Lämpliga områden' prioriteras vindkraft framför andra intressen. Det medför konsekvenser för landskapsbild och friluftslivet och att etablering av fritidshus försvåras.

'Lämpliga områden' för vindkraftsetablering är områden med goda vindförhållanden. De har i huvudsak medelvindar på mer än 7,0 meter per sekund på 100 meters höjd.

'Lämpliga områden' finns inom landskapskaraktärerna Skogsbygden och Kustnära skogslandskapet där den visuella tåligheten bedömts som hög. Landskapets nyttjande i dessa områden utgörs idag av skogsbruk, rennäring och friluftsliv.

'Lämpliga områden' har avgränsats så att bebodda fastigheter eller fritidsfastigheter inte finns inom de utpekade områdena. Jordbruksfastigheter som används som fritidshus och andra ospecificerade byggnader kan finnas inom områdena.

Elva 'Lämpliga områden' har pekats ut med en sammanlagd yta av 13 400 ha.

L 1 – Stavaliden nordost

Areal: 2,6 km²

Årsmedelvind: 6,5–8,0 m/s på 100 m höjd

Området beläget inom Skogsbygden och gränsar i söder till utredningsområde för vindkraft (ÖP 2007) samt tillåtligheten. Området ligger ca 1 km söder/sydväst om bebyggelseområden Koler, Kolerträsk och Björkheden. Inom området finns några våtmarksområden med VMI-klass 3. Området ligger inom MSA-ytan för Arvidsjaur Flygplats.

Särskilt att beakta

- Hänsyn till bebodda fastigheter/fritidshus i Strömnäs, Kolerträsk och Koler.
- Hänsyn till rörliga friluftslivet och värdefull kulturmiljö i Strömnäs och Lyckoträsket.
- Hänsyn till värdefulla kulturmiljöer i Koler, Björkheden och Strömnäs.
- Samråd med Arvidsjaur Flygplats krävs.

L 2 – Stor-Blåliden

Areal: 2 km²

Årsmedelvind: 6,6–7,7 m/s på 100 m höjd

Området, beläget inom Skogsbygden, ligger inom ett av de större sammanhängande orörda / ostörda områdena som finns på fastlandet i kommunen. Området ligger inom ÖP 2007. Områdets södra och östra del berörs av ett naturskogsområde samt ett våtmarksområde med VMI-klass 3. Området ligger inom MSA-ytan för Arvidsjaur Flygplats.

Tillstånd för en vindkraftspark omfattande 8 vindkraftverk finns inom området.

Särskilt att beakta

- Hänsyn till riksintresse rennäring.
- Hänsyn till ospecificerade byggnader i söder.
- Hänsyn till naturvärden i naturskog och våtmark
- Samråd med Arvidsjaur Flygplats krävs.

L 3 – Dragaliden

Areal: 2,3 km²

Årsmedelvind: 6,7–7,8 m/s på 100 m höjd

Området, beläget inom Skogsbygden, ligger innanför utredningsområde för vindkraft i ÖP Landsbygden 2007. Befintlig park på 12 verk inom området.

Våtmarker med VMI-klass 1 finns i området.

Särskilt att beakta

- Hänsyn tas till bebodda fastigheter/fritidshus i Strömnäs by, norr om området
- Hänsyn tas till höga kulturmiljövården och besökspunkt för rörliga friluftslivet, Strömnäs by.
- Hänsyn till riksintresse för rennäringen söder om området.

L 4 – Maniliden - Lövberget*Areal: 15 km²**Årsmedelvind: 6,3–8,3 m/s på 100 m höjd*

Området är beläget inom Skogsbygden och delvis inom utredningsområde för vindkraft (ÖP 2007). I söder gränsar området till tillåtligheten.

Keupan ligger ca 1,5 km öster om området. Området i och omkring Keupan är av riksintresse för rennärigen. Riksintresset sträcker sig norr om, och har flera beröringspunkter, med området.

Strömnäs by ligger cirka 2 km väster om området, med flera bebodda fastigheter och höga kulturmiljövärden.

Eventuell vindkraftsetablering i delar av området kolliderar med totalförsvarets intressen.

Våtmarker med VMI-klass 3 och 4 finns i området.

Fornlämningsområdet kring sjön Lyckoträsk (kommunens kulturmiljöprogram) ligger cirka 500 meter norr om området.

Särskilt att beakta

- Hänsyn till bebodda fastigheter/fritidshus och kulturmiljövärden i Strömnäs.
- Hänsyn till bebyggelsen och boende i Keupan.
- Hänsyn till riksintresse för rennäring norr om området.
- Hänsyn till totalförsvarets intressen i delar av området. Tidigt samråd med Försvarmakten krävs pga närheten till väderradar.

L 5 – Gråberget*Areal: 7 km²**Årsmedelvind: 6,5–7,6 m/s på 100 m höjd*

Området är beläget inom Skogsbygden och delvis innanför ÖP 2007 samt motsvarande för TL 2010. Mindre delar ligger inom riksintresse för vindbruk och har medelvindar över 7 m/s.

Området sträcker sig i öster nära intill och omger delvis Skogberget och Snöbergen. Dessa har höga landskaps-, natur-, och friluftsvärden och är karaktäristiska landmärken från bl a Lillpite, Yttersta men också på längre avstånd där Skogberget är ett av bergen man blickar in mot från kusten, t ex över Svensbyfjärden och från delar av Bölebyn. Den närliggande Kalahatten är ett annat av dessa karaktärsberg och också ett kalottberg samt ett välbesökt utflyktsmål/friluftsområde. Roklidens naturreservat ligger söder om området. Flera nyckelbiotoper och mindre naturskogsobjekt med höga naturvärden finns spritt i området.

Den visuella påverkan på Infjärden blir påtaglig/kraftig om området exploateras.

Särskilt att beakta

- Hänsyn till visuell påverkan på Infjärdenområdet.
- Hänsyn till Snöbergens naturområde norr om området.
- Hänsyn till Kalahattens friluftsområde öster om området.
- Hänsyn till riksintresse för kulturmiljövärden – Lillpitedalen.
- Hänsyn till riksintresse för rennäring öster och söder om området.
- Indikation på örnrevir.
- Tidigt samråd med Försvarmakten krävs pga närheten till väderradar.

L 6 – Björnhålen – Brännfors – Brändmyran*Areal: 36 km²**Årsmedelvind: 6,2–7,8 m/s på 100 m höjd*

Området ligger cirka 1 respektive 2 km norr om byarna Brännfors och Klubbfors. Dryga 2 km öster om området ligger Mellanbodas kolonat område. Området gränsar i väster mot tillåtligheten.

Många vattendrag och dalgångar skär igenom landskapet. Vattendragen och tjärnarna i området ingår i Natura 2000-området Åbyälven. Området berörs av flera stora våtmarksområden med VMI-klass 3 och 4 samt i liten del klass 2. Nyckelbiotoper och naturskogspartier finns spritt i området.

Särskilt att beakta

- Hänsyn till bebodda fastigheter/fritidshus i Mellanboda, Klubbfors och Brännfors.
- Hänsyn till behov av stråk av genomsläpplighet i nord-sydlig riktning.
- Hänsyn till riksintresse rennäring.
- Hänsyn till nyckelbiotoper och naturskogspartier med naturvärden. Hänsyn till ett biotopskydd och Natura 2000 – Åbyälven.
- Tidigt samråd med Försvarmakten krävs pga närheten till väderradar.

L 7 – Granträskmark*Areal: 28 km²**Årsmedelvind: 6,4–8,4 m/s på 100 m höjd*

Området, beläget inom Skogsbygden och Kustnära skogslandskapet ligger rakt i sydväst från och nära Kalahatten. Området utgör närområde till byarna Kalamark och Granträskmark. Området berörs av ett flertal våtmarksområden med VMI-klass 3 och 4. Nyckelbiotoper och naturskogspartier finns spritt i området.

Område med riksintresse för vindbruk finns inom området.

Särskilt att beakta:

- Hänsyn till bebodda fastigheter/fritidshus i Fagerheden, Kalamark och Granträskmark.
- Hänsyn till behov av tillgängliga stråk och uppdelning av genomsläpplighet i nord-sydlig riktning.
- Hänsyn till sammanvägt landskapsbildsmässigt intrång p g a mycket stor areal.
- Hänsyn till rörliga friluftslivet vid Kalahatten, Nötmyrbodarna och Eliasleden.
- Hänsyn till riksintresse rennäring.
- Hänsyn till nyckelbiotoper och områden med naturvärden.
- Hänsyn till värdefull kulturmiljö, Fagerheden, norr om området.
- Hänsyn till totalförsvarets intressen i delar av området. Tidigt samråd med Försvarmakten krävs pga närheten till väderradar.
- Samråd med Östra Kikkejaure sameby.

L 8 – Blåsmark*Areal:* 9 km²*Årsmedelvind:* 6,2–7,9 m/s på 100 m höjd

Området, beläget inom Kustnära skogslandskapet, ligger söder om Bräntberget, nära byarna Hemmingsmark och Blåsmark. Området bildar fond i sydväst för byn Blåsmark. Området berörs av ett par våtmarksområden med VMI-klass 2 som delvis sträcker sig in i området. Ett par nyckelbiotoper finns i den östra delen.

Område med riksintresse för vindbruk finns inom området. Området ligger delvis innanför och delvis utanför utredningsområde för vindkraft i ÖP Landsbygden 2007.

Särskilt att beakta

- Hänsyn till bebyggelsen i Hemmingsmark och Blåsmark .
- Hänsyn till kulturmiljö vid Bodhällorna.
- Hänsyn till värdefulla kulturlandskap och -miljöer i Blåsmark, Hemmingsmark och Mellanboda.
- Hänsyn till riksintresse för rennäring söder och sydost om området.
- Hänsyn till flera små naturvärdesobjekt och våtmarker inom området.
- Hänsyn till totalförsvarets intressen i delar av området. Tidigt samråd med Försvarmakten krävs pga närheten till väderradar.



Vy mot området från Hemmingsmark (Foto: Piteå kommun)

L 9 – Andersmyran*Areal:* 8 km²*Årsmedelvind:* 6,9–7,6 m/s på 100 m höjd

Området, beläget inom kustnära skogslandskapet, ligger innanför utredningsområde för vindkraft i ÖP Landsbygden 2007. Ett våtmarksområde med VMI-klass 4 sträcker sig in i området. Några högklassiga nyckelbiotoper finns spridda i området.

Området gränsar mot Skellefteå kommun och sammanfaller med ett område inom Skellefteå kommun som pekats ut som lämpligt för vindkraft.

Särskilt att beakta

- Hänsyn till bebodda fastigheter/fritidshus i Mellanboda och Holmfors samt till Hemmingsmark med omnejd
- Hänsyn till ospecificerade byggnader i områdets närhet
- Hänsyn till värdefulla kulturlandskap och -miljöer i Hemmingsmark och Mellanboda.
- Hänsyn till område för rekreation och närströvsområde enligt ÖP Landsbygden 2007 i öster.
- Hänsyn till rennäringen norr och väster om området, Mellanboda kolonat område.
- Samråd med Skellefteå kommun krävs.
- Hänsyn till delområden med naturvärden inom området.
- Hänsyn till totalförsvarets intressen i delar av området. Tidigt samråd med Försvarmakten krävs pga närheten till väderradar.

L 10 – Granholm*Areal:* 20 km²*Årsmedelvind:* 6,3–7,8 m/s på 100 m höjd

Området beläget inom Skogsbygden. Ett aktivt kungsörnsrevir sträcker sig in i området och indikationer på ytterligare ett revir finns. Mindre vattendrag tillhörande Natura 2000 för Åbyälven passerar igenom området. Ett större naturskogsområde med höga naturvärden finns direkt norr om området. Naturskogsområdet har klassats av Länsstyrelsen som utredningsobjekt reservatsbildning.

Området gränsar mot Skellefteå kommun och sammanfaller delvis med ett område inom Skellefteå kommun som pekats ut som lämpligt för vindkraft.

Särskilt att beakta

- Hänsyn till bebodda fastigheter/fritidshus i Holmfors och Granholm.
- Hänsyn till rennäringens intresset i väster.
- Hänsyn till aktivt örnrevir och indikationer.
- Hänsyn till höga naturvärden, Stor-Slintamyran, VMI, klass 2.
- Hänsyn till Natura 2000 områden för Åbyälven.
- Hänsyn till totalförsvarets intressen i delar av området.
- Samråd med Skellefteå kommun krävs.

L 11 – Jävrenköppeln*Areal:* 4,5 km²*Årsmedelvind:* 6,6–7,0 m/s på 100 m höjd

Området ligger kust- och skärgårdsnära inom Kustnära skogslandskapet, strax väster om E4:an ca 2 km norr om Jävre. Avståndet till bebyggelse kring Jävrenträsket och Högsböle är cirka 1,7 respektive 1,2 km.

Välbesökta, stora skärgårds-/naturreservat strax öster om området. Dessa reservat omfattar även riksintresse natur och riksintresse Natura 2000. Området gränsar i öster mot riksintresse friluftsliv.

Områdets västra del ligger inom Norrbotniabanans korridor (JU 140). Etablering inom korridoren kan ej komma till innan järnvägens exakta dragning är fastställd.

Särskilt att beakta

- Hänsyn till bebodda fastigheter/fritidshus i Jävre, kring Jävrenträsket samt ut över kust och skärgård. Påverkan på bebyggelsen bör särskilt utredas.
- Hänsyn till riksintresse för rennäring söder och nordväst om området.
- Hänsyn till riksintresse infrastruktur, E4 och Norrbotniabanans korridor.
- Hänsyn till värdefulla kulturlandskap i Jävre.
- Viss risk för skada på riksintresse för totalförsvaret. Tidigt samråd med Försvarmakten krävs.

9.3 Utredningsområden i havet (klass H)

'Utredningsområden i havet' är områden med flera till vindbruk motstående intressen. Den visuella tåligheten har bedömts som låg. På grund av tidigare kommunala beslut (Planprogram för Tärnans grund och Klockgrundet 2007) bedöms dessa områden som relevanta att pröva för etablering av vindkraft. Kunskapen om dessa områden är begränsad. Med fördjupad kunskap kan områdena klassas som antingen 'Lämpliga' eller 'Olämpliga'. En eventuell etablering av vindkraft kan innebära konsekvenser för skärgårdens attraktionskraft och värden och särskild hänsyn till motstående intressen ska iakttas.

Vid eventuell etablering av vindkraft kan det i dessa områden enbart bli aktuellt med vindkraftverk av den höjd att de enbart behöver förses med medelintensiva röda blinkande ljus.

Områdena har av länsstyrelsen bedömts som olämpliga för vindkraft. Även Totalförsvaret anser områdena vara olämpliga, då en eventuell etablering innebär stor risk för skada på riksintresset för totalförsvaret.

H 1 – Tärnans grund och H 2 – Klockgrundet

Areal: 26 km² resp. 44 km²

Årsmedelvind: 8,1-8,4 m/s på 100 m höjd

Tärnans grund och Klockgrundet är belägna inom landskapskaraktären Skärgården som har låg visuell tålighet för vindkraft.

Tärnans grund och Klockgrundet är belägna inom riksintresseområde för vindbruk samt inom ett utredningsområde för vindbruk enligt Översiktsplan Skärgården 2004. Ett Planprogram för Tärnans

grund och Klockgrundet antogs av kommunfullmäktige 2007. Området har medelvindar på mer än 7,0 m/s. Klockgrundet är beläget ca 6 km sydost om Bondökallarna (närmaste fritidshus).

Flera av kommunens viktigaste besöks- och utflyktsmål med natur- och kulturupplevelser, bl a Stenskär och Stor-Räbben, ligger nära intill Tärnans grund och Klockgrundet. Förväntningar hos besökaren om vackra och öppna landskap, ostörd och sevärd natur i kombination med spännande kultur samverkar och bidrar till besöksmålets stora attraktionskraft. Besökarens upplevelser bygger även på långa utblickar över öppet hav mot horisonten samt möjligheten att fritt kunna färdas på havet eller isen.

Tärnans grund och Klockgrundet ingår i en unik helhet genom att Bottenviken är världens enda intakta brackvattenhav och -skärgård. Här finns några av Sveriges mest unika naturmiljöer med ett rikt växt- och djurliv och speciella skärgårds- och havsarter. Några arter finns bara i Bottenviken och ingen annanstans i världen. Genom landhöjningen skapas ständigt nya orörda landområden och stränder. Utanför öarna ligger utsjöbankarna som vanligen är viktiga lekområden för fiskproduktion. Tärnans grund är ett av dessa grund som stiger ur havet och blir till nya öar i vår framtida ytterskärgård.

Eventuell etablering av vindkraft på Tärnans grund eller Klockgrundet kommer att innebära konsekvenser för skärgårdens attraktivitet för fritidsboende, som besöks- och utflyktsmål, för naturturism, besöksnäring, friluftsliv mm.

Försvarsmakten smotsätter sig vindkraft i de två områdena i havet då de riskerar att störa tekniska system av olika slag. I yttrande till planprogrammet 2007 var försvaret berett att acceptera vindkraft under förutsättning att exploitören installera-

de radarstationer i anslutning till vindkraftparken. Sedan 2007 har dock inte någon sådan teknisk lösning installerats.

Särskilt att beakta

- Stor risk för skada på riksintresset för totalförsvarets militära del. Samråd med försvaret krävs.
- Samråd med Sjöfartsverket krävs.
- Samråd med Luleå kommun krävs.
- Hänsyn till riksintresse friluftsliv.
- Hänsyn till riksintresse kustturism.
- Hänsyn till riksintresse infrastruktur, hamn och farled.
- Hänsyn till riksintresse fiske.
- Riksintresse naturvård och riksintresse Natura 2000 och naturreservaten Stor-Räbben och Bondöfjärden (Stenskär).
- Riksintresse kulturmiljö.
- Känsligt landskap med låg visuell tålighet för vindkraft.
- Flera närliggande, välbesökta naturreservat och Natura 2000-områden med stora hamnanläggningar och anordningar för friluftslivet. Eldplatser, ved, vindskydd, vandringsstigar och informationstavlor ökar tillgängligheten till sevärdheter och upplevelser.
- Bebodda fastigheter och fritidshus längs kusten och på öarna.
- Skärgården och Bottenviken är Piteås stolthet och det varumärke som ligger till grund för Piteås attraktionskraft för boende, besökare och besöksnäring.
- Ur kulturmiljösynpunkt finns både värdefulla helhetsmiljöer och enskilda objekt.
- Viktiga områden för fiskreproduktion - strömming, sik, siklöja, harr mm.
- Fiskeområde för yrkesfisket.
- Närliggande viktiga besöksmål och friluftsområden med tanke på natur, kultur och friluftsliv, bl a Stenskär, Stor-Räbben, Koskär, Baggen, Olsvenskallarna, Bondökallarna, Kluntarna, Trundön, Pite havsbad, Nörd-Mörön.
- Piteå kommuns hela population av havsörn finns inom området.

- De högsta naturvärdena i Piteå kommun ligger här med många stora värdefulla naturområden med naturskog, rinnande vattendrag, opåverkade våtmarker, fågelrika sjöar, fjärdar, stränder, skär och öar, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Bottenviken är ekologiskt känslig för störningar.
- Skärgårdens och det öppna havets värden och resurser är svårt att förena med vindkraft.

9.4 Olämpliga områden (klass O)

Vindkraftsetablering inom Olämpliga områden bedöms stå i strid med god resurshushållning. I dessa områden finns starka motstående intressen såsom riksintressen eller kommunala intressen. Det kan vara höga natur- och kulturmiljövärden eller värden för friluftslivet, försvarsintressen eller rennäring. Det kan också vara områden som bedöms ha låg visuell tålighet för vindkraftsetableringar.

Följande områden bedöms som olämpliga för storskalig vindkraftsetablering.

O 1 – Gråträsk

Området ligger inom Mellanbygden som kännetecknas av småskaligt, småbrutet, kuperat eller starkt böljande terräng med hög komplexitet. Landskapskaraktären har låg visuell tålighet gentemot nya landskapselement.

Särskilda skäl

- Sjöarna och vattendragen i området ingår i Natura 2000-områdena Byskeälven och Åbyälven.
- Naturreservaten Luobbalheden, Trollberget, Norrdal och Vinterberget ligger i området. Flera av dessa är Natura 2000-områden och av riksintresse. I reservaten finns naturstigar, eldplatser mm.
- Betydelsefull knutpunkt när silvermalmen från Nasafället skulle ner till kusten. Vandringsled med skyltning om kulturlämningar i området kring Tjautjer.
- Nasaleden. Luobbalhedens naturreservat med stigar och eldstad. Vandringsled med skyltning om kulturlämningar i området kring Tjautjer.
- Två konstaterade örnrevir.
- Många större värdefulla naturområden med naturskog, opåverkade våtmarker, fågelrika sjöar, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.
- Värdefulla besökspunkter ur natur- eller kultursynpunkt eller för rörliga friluftslivet, bl a Trolleden, Norrdal, Trolltjärnen, Luobbalheden och Gråträsk by.
- Låg visuell tålighet för vindkraft

O 2 – Haraliden

Området ligger inom Skogsbygden och inom ett sammanhängande orört område.

Särskilda skäl

- Inom området finns ett sammanhängande orört område
- Sjöarna och vattendragen i området ingår i Natura 2000-området Byskeälven.
- Naturreservatet Haraliden som även är Natura 2000-område och av riksintresse ligger här. I reservatet finns naturstigar, eldplatser mm.
- Närhet till Haralidens naturreservat med vissa anordningar för friluftslivet.
- Skarpljugaren utreds för eventuell reservatsbildning
- Besökspunkt/-område för rörliga friluftslivet, Långträskberget och Vitflocksberget. Värdefulla besökspunkter med tanke på natur, kultur eller friluftsliv, bl a Skarpljugaren som är botaniskt intressant och det närliggande Haralidens naturreservat.
- Riksintresse för rennäringen.
- Indikation på örnrevir.

O 3 – Åbyälven

Området beläget inom Skogsbygden. Området ligger inom ett sammanhängande orört område som i väster gränsar mot Dubblabergens ekopark. Inom området finns Lill-Huvberget och Sodokbergets naturreservat.

Särskilda skäl

- Åbyälvens dalgång passerar genom området. Sjöarna och vattendragen ingår i Natura 2000-området Åbyälven och Byskeälven.
- Naturreservatet Lill-Flötuberget som även är Natura 2000-områden och av riksintresse ligger i området. I reservatet finns naturstigar, eldplatser mm.
- Tre konstaterade örnrevir.
- Flera större värdefulla naturområden med naturskog, opåverkade våtmarker, fågelrika sjöar, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.
- Värdefulla besökspunkter med tanke på natur, kultur eller friluftsliv, bl a Huvåsen, Åbyälven, Lill-Flötubergets naturreservat och de nya reservaten Lill-Huvberget och Sodokberget.
- Besökspunkt för rörliga friluftslivet.
- Delar av området inom sammanhängande orört område.
- Bebyggelse i Finnliden (som inte bör få industriell vindkraft i alla riktningar?).
- Riksintresse för rennäringen.

○ 4 – Fagerheden-Rokliden

Området är beläget inom Kustnära skogslandskapet.

Särskilda skäl

- Rokåns dalgång passerar genom området.
- Roklidens naturreservat är även Natura 2000-områden I reservatet finns naturstigar, eldplatser mm.
- Flera större värdefulla naturområden med naturskog, opåverkade våtmarker, fågelrika sjöar, rinnande vattendrag, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.
- Värdefulla besökspunkter med tanke på natur, kultur eller friluftsliv, bl a Nasaleden och Roklidens naturreservat.
- Områden med riksintresse för rennäringen.
- Bebodda fastigheter/fritidshus i Fagerheden.

○ 5 – Långträsk

Området är beläget inom Skogsbygden. Genom Stor-Långträsket sträcker sig en intressant åsformation med höga geovetenskapliga värden.

Särskilda skäl

- Vattendragen och sjöarna i området tillhör Natura 2000-områdena Åbyälven och Byskeälven.
- Konstaterat örnrevir.
- Flera större värdefulla naturområden med opåverkade våtmarker, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Bebyggelsen i Långträsk och Storgranliden med omnejd som inte bör få industriell vindkraft i alla riktningar.
- Riksintresse för rennäringen.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.
- Värdefulla besökspunkter med tanke på natur, kultur eller friluftsliv, bl a Stor-Långträsket.

○ 6 – Flyttleden

Området är beläget inom Skogsbygden och Skogsnära kustlandskapet. Mindre del av området utgör riksintresse för vindbruk.

Särskilda skäl

- Riksintresse för rennäringen, flyttled.
- Bebyggda fastigheter/fritidshus i Mellanboda.
- Sjöarna och vattendragen i området ingår i Natura 2000-området Åbyälven. Några värdefulla naturområden med naturskog, opåverkade våtmarker, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.

○ 7 – Holmfors-Mellanboda

Området är beläget inom Kustnära skogslandskapet.

Särskilda skäl

- Riksintresse för rennäringen.
- Bebyggelse i Klubbfors, Brännfors, Holmfors och Mellanboda.
- Område med höga kulturmiljövärden, Mellanboda kolonat område, och gammalt kulturlandskap Åbyälvens dalgång.
- Sjöarna och vattendragen i området ingår i Natura 2000-området Åbyälven.
- Några värdefulla naturområden med naturskog, opåverkade våtmarker, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Hänsyn till rörliga friluftslivet, Kvarnholmen.



Lillpiteälven vid Stavaliden (Foto: Piteå kommun)

○ 8 – Sågån – Svensbyån

Området är beläget inom Kustnära skogslandskapet och delvis inom utredningsområde för vindkraft i ÖP Landsbygden 2007.

Flera nyckelbiotoper och mindre naturskogsobjekt finns spritt i området. Bebodda fastigheter och fritidshusområden öster, väster och söder om området. Om området pekas ut får de bebodda fastigheterna och fritidshusen i söder vindkraft i alla riktningar. Den visuella påverkan på Infjärdenområdet skulle bli påtaglig/kraftig.

Området har närhet till värdefullt utflyktsmål och utblickspunkt samt 64 vid Mjösjöleden/Eliasgrottan och 67 söder om området. Området har flera populära vandringsleder

Särskilda skäl

- Riksintresse för rennäringen
- Bebyggelse i Granträskmark, Kalamark, Stockbäcken, Bodsjön, Svensbyn och Blåsmark.
- Besökspunkt för rörliga friluftslivet, Kälbodarna.
- Påtaglig visuell påverkan på Infjärdenområdet.
- Några värdefulla naturområden med naturskog, opåverkade våtmarker, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
-

○ 9 – Infjärdenområdet

Området är beläget inom Odlingslandskapet. Landskapskaraktären kännetecknas av ett flackt eller svagt böljande landskap. Infjärden följer Lillpiteälvens dalgång och är ett välskött odlingslandskap med hög komplexitet där bebyggelsen i huvudsak är placerad längs byavägen och odlingsmarkerna ligger samlade. Den utgör en småskalig kulturmiljö där åkerfälten och beteshagar varvas med åkerholmar och enstaka gårdar, ekonomibyggnader och villor. Detta skapar ett gemytligt landskap där utblickarna är korta på grund av den höga komplexiteten i landskapet. Odlingslandskapet har låg visuell tålighet gentemot nya landskapselement. Infjärden kantas av karaktäristiska kalottberg som Snöbergen, Skogberget och Kalahatten. Dessa utgör markör mellan olika landskapstyper och är landmärken och orienteringspunkter synliga från stora delar av kommunen. Kalottbergen har höga geologiska värden där topparna är utflyktsmål och utkikspunkter med storslagen utsikt över odlingslandskapet och ner till kusten.

Särskilda skäl

- Riksintresse för kulturmiljövården, Lillpitedalen.
- Större delen av området ingår i länsstyrelsens bevarandeplan för odlingslandskap.
- Riksintresse för rennäringen.
- Koncentration av bebyggelse, byarna Svensbyn, Roknäs, Sjulnäs, Långnäs, Lillpite och Yttersta.
- Många viktiga friluftsområden.
- Värdefulla besökspunkter med tanke på natur, kultur eller friluftsliv, bl a Kalahatten, Gölaberget, Bröstfallen, Snöbergen, Vallsberget, Svensbyleden, Svensbyfjärden och Eliasleden.
- Flera större värdefulla naturområden med naturskog, opåverkade våtmarker, fågelrika sjöar och odlingsmarker, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter. Flera viktiga landmärken. Låg visuell tålighet.

○ 10 – Krokträsk

Området är beläget inom Kustnära skogslandskapet.

Särskilda skäl

- Inom orört område.
- Naturreservaten Torrbergstjärn och Ludenhatten ligger i området. I reservaten finns naturstigar, eldplatser, fiskemöjligheter mm.
- Sjöarna och vattendragen i området ingår i Natura 2000-området Piteälven.
- Ett konstaterat örnrevir.
- Flera större värdefulla naturområden i en värde-trakt med naturskog, opåverkade våtmarker, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.
- Värdefulla besökspunkter med tanke på natur, kultur eller friluftsliv, bl a Torrbergstjärns och Ludenhattens naturreservat.
- Bebyggelse i Krokträsk m fl byar.
- Gränisar i norr mot Älvsbyns kommun och byn Granträsk.

○ 11 – Blåsmark-Hemmingsmark

Området är beläget inom landskapskaraktären Odlingslandskapet. Läs mer om det karakteristiska för Odlingsbygden under Infjärdenområdet.

Särskilda skäl

- Riksintresse för rennäring, flyttled.
- Koncentration av bebyggelse, Blåsmark och Hemmingsmark.
- Flera större värdefulla naturområden med naturskog, opåverkade våtmarker, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Många fiskesjöar med anläggningar i området.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.
- Värdefulla besökspunkter med tanke på natur, kultur eller friluftsliv, bl a många fiskesjöar, Igeltjärnsberget, Hemträsket.
- Låg visuell tålighet för vindkraft

○ 12 – Piteälvens dalgång

Området har landskapskaraktärerna Odlingslandskapet i södra delen och Mellanbygden i norra delen. Piteälven och dess biflöden tillhör Natura 2000- området Piteälven. Piteälven är en av fyra nationalälvar i landet.

Särskilda skäl

- Sjöarna och vattendragen i området ingår i Natura 2000-området Piteälven som är en av landets fyra nationalälvar och av riksintresse för naturvård.
- Floxen och naturreservatet Forstjärnberget är också Natura 2000-områden av riksintresse. I naturreservatet finns naturstigar, eldplatser mm.
- Flera större värdefulla naturområden med naturskog, rinnande vattendrag, opåverkade våtmarker, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Riksintresse för rennäringen
- Riksintresse infrastruktur, järnväg.
- Koncentration av bebyggelse, Böle, Stridholm, Arnemark, Selsborg, Borgfors och Sikfors.
- Många fiskesjöar och rinnande vatten med anläggningar i området.
- Mycket goda fiske- och jaktmöjligheter.
- Värdefulla besökspunkter med tanke på natur, kultur eller friluftsliv, bl a Sikfors, Stryckholmen och Floxen.
- Höga kulturmiljövården med bl a byggnadsminnen.
- Låg visuell tålighet för vindkraft.

○ 13 – Södra kusten

Området har landskapskaraktären Odlingsbygden i Jävre med omnejd och i övrigt Kustnära skogslandskapet.

Arkeologistigen är ett välbesökt område med flera stigar, anordningar och utsiktspunkter.

Särskilda skäl

- Riksintresse för rennäring, flyttled
- Riksintresse för kulturmiljövården, Arkeologistigen, Jävre.
- Riksintresse för infrastruktur, väg, järnväg.
- Koncentration av bebyggelse, Jävre och delar av Hortlax och Bergsviken.
- Stor visuell påverkan ut mot kust och skärgård.
- Flera värdefulla besökspunkter tanke på natur, kultur eller friluftsliv, bl a Arkeologistigen, Jävre.
- Låg visuell tålighet för vindkraft.
- Några värdefulla naturområden med naturskog och rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.

○ 14 – Tätortsområdet

Landskapskaraktären för området har benämnts Tätortslandskap. Den visuella tåligheten mot nya landskapselement kan vara hög men koncentrationen av bebyggelse gör att lokalisering av storskalig vindkraft i området är olämpligt.

Särskilda skäl

- Flera områden med riksintresse för kulturmiljövården.
- Riksintresse friluftsliv
- Riksintresse kustturism.
- Koncentration av bebyggelse, Piteå centralort, Bergsviken, Hortlax, Munksund och Öjebyn.
- Nedre delen av Piteälven som är nationalälv och riksintresse för naturvård berörs till viss del.
- Sandängesstrandens naturreservat ligger i området.
- Flera större värdefulla naturområden med naturskog, fågelrika sjöar, våtmarker och odlingsmarker, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Goda fiskemöjligheter.
- Värdefulla besökspunkter med tanke på natur, kultur eller friluftsliv, bl a Lomtjärn, Fingermanholmen, Furunäset, Öjebys kyrkstad, Pite havsbad, Sandängesstrandens naturreservat .

○ 15 – Alterdalen

Området är beläget inom landskapskaraktären Odlingslandskapet. Läs mer om det karakteristiska för Odlingsbygden under Infjärdenområdet. Den visuella tåligheten för vindkraftverk är låg.

Området domineras i hela sin sträckning av Alterälven och dess dalgång. I dalgången finns flera områden som är identifierade i värdeklass 3 och 5. Området har flera vatten som nyttjas för sportfiske. Mindre orört område, Furuberget, finns inom området.

Särskilda skäl

- Alterälvens dalgång passerar genom området.
- Koncentration av bebyggelse, Norrfjärden, Lakafors, Nybyn, och Holmträsk.
- Flera värdefulla kulturmiljöer; Kopparnäs, Håkan-sön & Sandlabygden och Alterdalen.
- Floxen och naturreservatet Forstjärnberget är Natura 2000-områden av riksintresse. I naturreservatet finns naturstigar, eldplatser mm.
- Flera större värdefulla naturområden med naturskog, rinnande vattendrag, opåverkade våtmarker, fågelrika sjöar och fjärdar, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Flera fiskesjöar och rinnande vatten med anläggningar i området.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.
- Värdefulla besökspunkter för friluftslivet/besöksnäringen, Alterälven, Altersbruk, Ottergården Råbergen, Sladan, Malberget, Tetberget, Furuberget m fl.
- Låg visuell tålighet för vindkraft.
- Riksintresse rennäring..

○ 16 – Horngubben–Skarpljugaren

Området beläget inom Skogsbygden och delvis in-
anför utredningsområde för vindkraft i ÖP Lands-
bygden 2007.

Inom området finns ett sammanhängande ostört
område och närhet till konstaterat örnrevir samt
indikationer på ytterligare örnrevir berör området.
Skarpljugaren innehåller kalkberggrund och har
extremt artrik flora med många orkidéer. Området
är väldigt kuperat och är lämpligt för friluftsliv,
flera utflyktsmål inom området.

Särskilda skäl

- Riksintresse för rennäring.
- Konstaterat örnrevir.
- Sjöarna och vattendragen i området ingår i Na-
tura 2000-området Byskeälven.
- Närhet till Haralidens naturreservat där det finns
anordningar för friluftslivet.
- Skarpljugaren har klassats av Länsstyrelsen som
utredningsobjekt för reservatsbildning
- Flera värdefulla naturområden med naturskog,
artrika våtmarker, rödlistade och ovanliga växt-
och djurarter.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.
- Värdefulla besökspunkter med tanke på natur,
kultur eller friluftsliv, bl a Skarpljugaren som är
botaniskt intressant och det närliggande Harali-
dens naturreservat.
- Hög koncentration av forn- och kulturhistoriska
lämningar.

○ 17 – Kust- och skärgårdsområdet

Landskapskaraktären benämns Skärgården. Skär-
gården med sin låga komplexitet har låg visuell tå-
lighet för vindkraft.

I havet finns ett område med riksintresse för vind-
bruk. Ett utredningsområde för vindbruk enligt
Översiktsplan Skärgården 2004 finns inom områ-
det liksom ett Planprogram för Tärnans grund och
Klocktärnan. Området har medelvindar på mer än
7,0 m/s och inåt land över 6,5 m/s .

I skärgården finns ostördheten, den obrutna hori-
sonten och havets skiftningar. Värden som grund-
lägger upplevelsen av öppenhet, frihet, rymd och
tidlöshet. Det nordliga läget ger oss ljusa som-
marnätter och vintrar med isbelagda fjärdar och
isbergsformationer i ytterskärgården och på utsjö-
bankarna. Detta gör Bottenviken till en exklusiv
del av norra Europa.

Skärgården och Bottenviken är Piteås stolthet och
det varumärke som ligger till grund för Piteås att-
raktionskraft för boende, besökare och besöksnä-
ring såsom t ex Pite havsbad. Skärgården och havet
är en avgörande resurs för friluftslivet, livskvalitet
och utveckling av nya grenar inom besöksnäringen.
Friluftslivets aktiviteter är av många slag; fritids-
fiske, båtutflykter, paddling, segling, vindsurfing,
skidor, skoter, långfärdsskridskor mm.

En stor del av kommunens besöksmål med natur-
och kulturupplevelser ligger i kust- och skärgårds-
området. Upplevelserna bygger på långa utblickar
över öppet hav mot horisonten samt möjligheten att
fritt kunna färdas på havet eller isen.

Bottenviken är världens enda intakta brackvatten-
hav och -skärgård. Landhöjningen skapar ständigt
nya orörda landområden och stränder. Utanför
öarna ligger utsjöbankarna vars grund stiger ur ha-
vet med landhöjningens hjälp och blir till vår nya

skärgård. I havet och skärgården finns några av
Sveriges mest unika naturmiljöer med ett rikt växt-
och djurliv med speciella skärgårds- och havsarter.
Några arter finns bara i Bottenviken och ingen an-
nanstans i världen.

Särskilda skäl

- Riksintresse friluftsliv.
- Riksintresse kustturism.
- Riksintresse infrastruktur, hamn och farled.
- Riksintresse fiske.
- Riksintresse naturvård.
- Riksintresse Natura 2000.
- Riksintresse kulturmiljö.
- Riksintesse rennäring.
- Bebodda fastigheter och fritidshus längs hela
kusten och på öarna.
- Skärgården och Bottenviken är Piteås stolthet
och det varumärke som ligger till grund för Pi-
teås attraktionskraft för boende, besökare och
besöksnäring.
- Låg visuell tålighet för vindkraft.
- Ur kulturmiljösynpunkt finns både värdefulla hel-
hetsmiljöer och enskilda objekt.
- Viktiga områden för fiskreproduktion - ström-
ming, sik, siklöja, harr mm.
- Det viktigaste friluftsområdet i Piteå kommun.
- Många värdefulla besökspunkter med tanke på
natur, kultur och friluftsliv, bl a Stenskär, Stor-
Räbben, Koskär, Baggen, Svinöra, Sandängesstran-
den, Trundön, Pite havsbad, Olsvensakallarna,
Bondökallarna, Nörd-Mörön.
- Anläggningar för friluftslivet är många, inte minst
i naturreservaten. Eldplatser, ved, vindskydd, mar-
kerade stigar och informationstavlor ökar till-
gängligheten till sevärdheter och upplevelser.
- Mycket bra fiske- och jaktmöjligheter.
- Piteå kommuns hela population av havsörn finns
inom området.
- 9 olika Natura 2000-områden, samtliga av riks-
intresse Natura 2000.
- 8 naturreservat samt 3 pågående reservatsbild-
ningar

- De högsta naturvärdena i Piteå kommun ligger
här med många stora värdefulla naturområden
med naturskog, rinnande vattendrag, opåverkade
våtmarker, fågelrika sjöar, fjärdar, stränder, skär
och öar, rödlistade och ovanliga växt- och djur-
arter.
- Bottenviken är ekologiskt känslig för störningar.
- Skärgårdens och det öppna havets värden och
resurser är oförenliga med vindkraft.

○ 18 – Norra Rosvik–Sjulsmark

Landskapskaraktären utgörs av Kustnära skogslandskapet, Odlingbygden och Mellanbygden. Den visuella tåligheten för vindkraft är låg i Odlingbygden och Mellanbygden. Området mellan Rosvik och kommungränsen mot Luleå har förhållandevis få skogsbilvägar och utgörs till stora delar av en mosaik av våtmarker, skog och små sjöar.

Rosforsområdet är av vildmarkskaraktär med gamla skogar i ett kuperat landskap med karaktäristiska berg och sjöar. Rosån och Brännträskbäcken är två rinnande vattendrag. Flera välbesökta naturreservat av hög klass finns. Rosforsområdets värdefulla naturskogar och det rika växt- och djurlivet har resulterat i att naturreservaten och även Rosfors ekopark avsatts för naturvård och friluftsliv. Indikationer på häckande kungsörn finns. Värdefullt odlingslandskap finns i Rosfors, Sjulsmark och Hälleström. Sammanhängande orört område finns inom området.

Skoterledsnätet gör delar av området lättillgängligt under vintern. Lappviksberget är en fin utsiktspunkt.

Särskilda skäl

- Riksintresse för friluftslivet, miljöbalken 4 kap § 3.
- Riksintresse kustturism.
- Riksintresse naturvård och kulturmiljö – Sjulsmark och Rosfors bruk och herrgård med kringliggande odlingslandskap, Ristjälsgruvan.
- Koncentration av bebyggelse, Rosvik.
- Rosåns dalgång passerar genom området.
- Värdefull kulturmiljö Långvik.
- Nationella myrskyddsplanen pekar ut ett stort våtmarksområde av nationellt bevarandebetydelse där reservatsbildning utreds.
- Flera större värdefulla naturområden med naturskog, opåverkade våtmarker, fågelrika sjöar och fjärdar, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.

- Värdefulla besökspunkter med tanke på natur, kultur eller friluftsliv, bl a Långvik, Lappviksberget och Rosviksbodarna.
- Lustgården, Hällträskskogen och Backen är Natura 2000-områden och även riksintresse Natura 2000.
- Naturreservaten Lustgården och Rosfors bruk är välbesökta. Anordningar för rörligt friluftsliv i reservaten är väl utbyggda. Hällträskskogen är länets första kommunala naturreservat.
- Rosfors ekopark med attraktiva fiskesjöar och friluftsanläggningar finns i området.
- Flera större värdefulla naturområden med naturskog, rinnande vattendrag, opåverkade våtmarker, fågelrika sjöar och fjärdar, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Besöksnäring vid Rosfors herrgård beroende av andra värden i landskapet.
- Andra värdefulla besökspunkter med tanke på natur, kultur eller friluftsliv är t ex Nävertjärn, Lill-Brännträsk, Aggnäsberget, Rosfors ekopark och Hällträskskogen.
- Flera fiskesjöar och rinnande vatten med anläggningar i området.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.
- Låg visuell tålighet för vindkraft

○ 19 – Risnabben

Området är beläget inom Skogsbygden mellan byarna Risnabben och Högbacken med omnejd.

Särskilda skäl

- Bebodda fastigheter/fritidshus i Högbacken och Risnabben.
- Riksintresse för rennäringsen.
- Sjöarna och vattendragen i området ingår i Natura 2000-området Byskeälven.
- Flera större värdefulla naturområden med rinnande vattendrag, opåverkade våtmarker, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Konstaterade örnrevir.

○ 20 – Norrberget

Området är beläget inom Skogsbygden.

Särskilda skäl

- Riksintresse för rennäringsen.
- Sjöarna och vattendragen i området ingår i Natura 2000-området Byskeälven.
- Flera större värdefulla naturområden med naturskog, rinnande vattendrag, opåverkade våtmarker, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.
- Konstaterat örnrevir i området.

○ 21 – Storsund-Försvaret

Området är beläget inom Skogsbygden.

Särskilda skäl

- Riksintresse för försvaret.
- Bebodda fastigheter/fritidshus i Storsund.
- Sjöarna och vattendragen i området ingår i Natura 2000-området Piteälven.
- Flera värdefulla naturområden med naturskog, rinnande vattendrag, våtmarker, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Konstaterat örnrevir.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.

O 22 – Koler

Området är beläget inom Skogsbygden.

Särskilda skäl

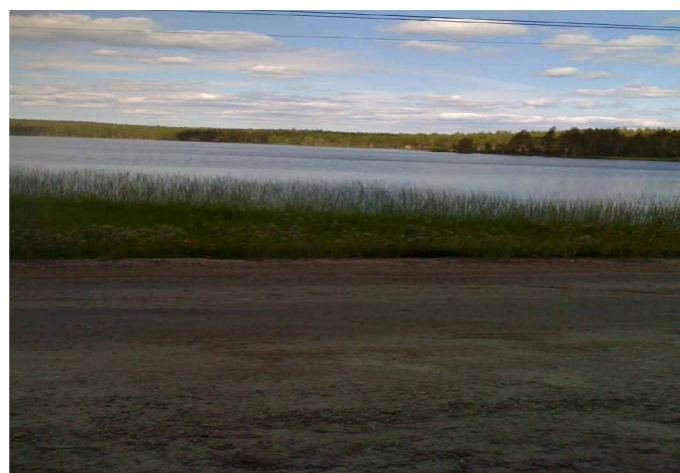
- Lillpiteälvens dalgång passerar genom området.
- Bebodda fastigheter/fritidshus i Koler och Ström-
näs.
- Riksintresse för rennäring.
- Sjöarna och vattendragen i området ingår i Na-
tura 2000-området Piteälven.
- Flera större värdefulla naturområden med natur-
skog, opåverkade våtmarker, fågelrika sjöar, röd-
listade och ovanliga växt- och djurarter.
- Flera fiskesjöar och rinnande vatten med anlägg-
ningar i området.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.
- Konstaterat örnrevir.
- Värdefulla kulturmiljöer, Lyckoträsket och Ström-
näs by.

O 23 – Tällträsk

Beläget är inom Kustnära skogslandskapet.

Särskilda skäl

- Bebodda fastigheter/fritidshus i Grundsel, Kloc-
karträsk, Kaptensviken, Svallfors m fl byar.
- Lillpiteälvens dalgång passerar genom området.
- Sjöarna och vattendragen i området ingår i Na-
tura 2000-området Piteälven.
- Pågående reservatsbildning vid Stor-Klockarträ-
sket.
- Flera värdefulla naturområden med naturskog,
opåverkade våtmarker, fågelrika sjöar, rödlistade
och ovanliga växt- och djurarter.
- Flera fiskesjöar och rinnande vatten med anlägg-
ningar i området.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.
- Konstaterat örnrevir och indikation på ytterli-
gare revir.
- Värdefulla kulturmiljöer, Åträsk.
- Värdefulla besöksmål för rörliga friluftslivet, Täll-
träsk, Kvarnbäcken, Stortjärn och Pithorsträsket.
- Kulturhistoriskt värdefull vägmiljö, väg 546,
Åträsk - Storsund.
- Riksintresse för rennäringen.



Vy från vägen vid Tällträsk (Foto.Piteå kommun)

O 24 – Granholm

Området är beläget inom Skogsbygden.

Särskilda skäl

- Bebodda fastigheter/fritidshus i Holmfors och
Granholm.
- Sjöarna och vattendragen i området ingår i Na-
tura 2000-området Åbyälven och Byskeälven.
- Pågående reservatsbildning vid Getingmyran.
- Konstaterat örnrevir och indikationer på ytterli-
gare ett örnrevir.
- Några värdefulla naturområden med naturskog,
våtmarker, rödlistade och ovanliga växt- och
djurarter.
- Goda jaktmöjligheter.
- Hänsyn till rörliga friluftslivet och utsiktspunkt
Slintaberget.
- Riksintresse för rennäringen.

O 25 – Klubbälven

Området är beläget inom Kustnära skogslandskape-
pet.

Särskilda skäl

- Riksintresse för rennäring.
- Bebodda fastigheter/fritidshus i bl a Klubbfors
och Åfors.
- Indikation på örnrevir.
- Sjöarna och vattendragen i området ingår i Na-
tura 2000-området Åbyälven.
- Flera värdefulla naturområden med naturskog,
rinnande vattendrag, opåverkade våtmarker, röd-
listade och ovanliga växt- och djurarter.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.

O 26 – Klöverträsk

Området är beläget inom Kustnära skogslandskapet.

Området är ett vildmarksområde med indikationer på örnrevir och förekomst av andra störningskänsliga rovfåglar och djur. Gränsar mot Hällträskskogens och Lustgårdens naturreservat samt ekopark Rosfors. Flera större och mindre naturskogsområden med höga naturvärden och artrika växtplatser finns spritt i området.

Särskilda skäl

- Närhet till koncentration av bebyggelse.
- Gränsar mot Älvsbyns och Luleå kommuner.
- Indikation på örnrevir.
- Närhet till Lustgårdens och Hällträskskogens naturreservat.
- Flera värdefulla naturområden med naturskog, opåverkade våtmarker, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.

O 27 – Pite-Byske

Området är beläget inom Skogsbygden.

Särskilda skäl

- Bebodda fastigheter/fritidshus i Åfors och Klubbfors
- Sjöarna och vattendragen i området ingår i Natura 2000-området Åbyälven.
- Pågående reservatsbildning Flakaliden.
- Indikation på örnrevir.
- Några värdefulla naturområden med naturskog, våtmarker, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter samt geovetenskapliga värden i ett gammalt deltaområde.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.

O 28 – Kälen-Knöppeln

Området är beläget inom Kustnära skogslandskapet. Området ligger mellan Hemmingsmark, Blåsmark, Hortlax och Jävre.

Yttrekälen och den närliggande Arkeologistigen med utsikt från bl a Högberget är några fina utflyktsmål. Högberget är en av utsiktsplatserna med utblick över bl a Kälen. Kälen är fågelrikt och ett stort antal rödlistade fågelarter finns i området som dessutom anmälts som ett IBA-område (Important Bird Areas – IBAs). Flera nyckelbiotoper, tjäderospelplatser, skoterleder och fiskesjöar finns inom området.

Särskilda skäl.

- Bebodda fastigheter/fritidshus i Kälen/Hemmingsmark, Blåsmark, Hortlax och Jävre.
- Många större värdefulla naturområden med naturskog, fågelrika sjöar, skogar och våtmarker, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter.
- Indikation på örnrevir.
- Flera fiskesjöar och rinnande vatten med anläggningar i området.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.
- Värdefulla besökspunkter med tanke på natur, kultur eller friluftsliv, bl a Arkeologistigen och Yttrekälen.
- Rörliga friluftslivet, fiskesjöar, skoterleder samt besökspunkter, Yttrekälen, Jävreån.
- Rekreation- och närströvområde ÖP.
- Riksintresse för rennäring.

O29 – Manjärvträsk

Området är beläget inom Skogsbygden och utgörs av Lillpитеälvens dalgång, med två höjdplatåer som löper i nordväst-sydostlig riktning norr och söder om området. Området omges i alla väderstreck av tillåtligheten (Markbygden etapp 2). I området finns en småskalig bystruktur med bebodda fastigheter/fritidshus.

Området ligger inom ett sammanhängande orört område

Särskilda skäl

- Lillpитеälvens dalgång passerar genom området.
- Flera värdefulla naturområden med värdefulla naturskogar och opåverkade våtmarker, (klass I). Även fågelrika sjöar, rinnande vattendrag, rödlistade och ovanliga växt- och djurarter finns i området.
- Goda fiske- och jaktmöjligheter.
- Områden med riksintresse för rennäringen.
- Bebodda fastigheter/fritidshus Manjärvträsk, Manträsk, Bastaudden och Bergbacka.

10. Planens förhållande till nationella och regionala intressen

Kapitlet beskriver hur Vindbruksplanen förhåller sig till nationella och regionala intressen. Riksintressena beskrivs närmare i kap 3.

10.1 Riksintressen

Sammantaget bedöms planförslaget inte innebära påtagliga skada för något utpekade riksintresse i kommunen.

Riksintresse för kulturmiljövården (MB 3 kap, 6§)

Samtliga områden av riksintresse för kulturmiljövården har i planförslaget undantagits från utpekande för vindbruk. Säkerställande av riksintresset sker genom att områdena på plankartan utpekade som olämpliga för vindbruk.

Riksintresse för naturvården samt Natura 2000-områden (MB 3 kap, 6§ samt 7 kap, 27-29§§)

De flesta områden av riksintresse för naturvården liksom de flesta områden inom nätverket Natura 2000 undantas från utpekande för vindbruk. För Natura 2000 områden gäller att områden intill dessa bör undantas från exploatering. Säkerställande av riksintresset sker genom att områdena på plankartan utpekade som olämpliga för vindbruk.

Riksintresse för friluftslivet (MB 3 kap 6§ samt MB 4 kap 1-2§)

Inga lämpliga områden för vindbruk utpekade inom riksintresse för friluftsliv. Däremot ligger Utredningsområdena i havet inom riksintresse för friluftsliv. Dessa områden är områden av riksintresse för vindbruk. Säkerställande av riksintresset sker

genom att områdena på plankartan utpekade som olämpliga för vindbruk.

Riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket (MB 3 kap 6§ samt MB 4 kap 5§)

Områdena av riksintresse för rennäringen har undantagits från utpekande som lämpliga för vindbruk. Med hänsyn till den sammanvägda bedömning som kommun, länsstyrelse och regering gjort avseende Markbygden bedöms det dock som möjligt med vindkraft och rennäring i samma område. Bondöfjärden är utpekad som riksintresse för yrkesfisket och här finns inga utpekade områden för havsbaserad vindkraft.

Riksintresse för totalförsvaret (MB 3 kap 9§)

Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Detta har i planförslaget skett genom att de offentligt redovisade skyddszonerna kring flygbaserna i Kallax och Vidsel/Jokkmokk liksom 5-km zonen kring väderradarstationen i Långviken markerats som olämpliga för vindkraft på plankartan. I övrigt säkerställs totalförsvarets intressen genom de samrådskrav som föreligger vid tillstånds- och bygglovansökningar.

Riksintresse för vindbruk

De områden som energimyndigheten pekat ut som riksintresse för vindkraft på land ligger näst intill i sin helhet inom de i vindbruksplanen utpekade områdena för vindkraft (ca 130km² av 134km²).

Vad gäller havsbaserad vindkraft är riksintresseområdena klassade som Olämpliga för vindkraft, pga starka motstående intressen.

Nationella miljömål

Miljömålen beskrivs närmare i kap 5.

All planering bör sträva efter att uppfylla dessa mål. Nedan beskrivs kortfattat hur berörda miljömål påverkas.

Miljömålen ”Begränsad klimatpåverkan”, ”Frisk luft”, ”Bara naturlig försurning” och ”Ingen övergödning” är alla förbundna med luftutsläpp i samband med energiproduktion, vilken bör övergå från fossilbränsle till uthålliga alternativ. Nyproducerad vindkraft kan ersätta elenergi från kol- och oljeeldade kraftverk och medverkar därigenom till minskad växthuseffekt, liksom minskade försurande och övergödande nedfall. Vindkraften kan därmed bidra till att uppfylla de fyra miljömål, som är relaterade till luftutsläpp.

Miljömålet ”Levande sjöar och vattendrag” innebär bland annat att särskilt värdefulla sjöar och vattendrag behöver ett långsiktigt skydd. Genom en restriktiv hållning till utbyggnad av vindkraft i skärgården, längs kusterna och de större vattendragen medverkar planförslaget till att detta mål uppfylls. I efterföljande prövning får vandringsvägar för fisk säkerställas.

Miljömålen ”Myllrande våtmarker”, ”Levande skogar”, ”Ett rikt odlingslandskap” och ”Ett rikt växt- och djurliv” påverkas negativt av anläggningarnas fysiska intrång med effekter på biologisk mångfald och produktion samt på kulturlandskapets kontinuitet. Stor vikt bör, i samband med

tillståndsansökan, läggas vid att minimera riskerna med detta och bör kunna hållas till att endast medföra en begränsad påverkan.

Miljömålen ”Skyddande ozonskikt”, ”Giftfri miljö”, ”Storslagen fjällmiljö” och ”Säker strålmiljö” påverkas inte av planförslaget.

10.2 Miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormerna beskrivs närmare i kap 5.

MKN Utomhusluft

I Piteå överskrids inte någon norm för utomhusluft. Halterna av kvävedioxid i centrala Piteå är så pass höga att mätningar måste ske. En vindkraftsutbyggnad enligt planen har gynnsam inverkan på MKN utomhusluft om vindkraften ersätter förbränning av biobränsle eller fossila bränslen.

MKN Fisk- och musselvatten

Åby och Byske älvar utgör laxvatten. Vid en utbyggnad enligt planen finns risk för att MKN Fisk och musselvatten kan påverkas. Detta gäller vid utbyggnad av Markbygden Etapp I och II samt områdena L6 och L10. Särskild uppmärksamhet måste finnas kring dikning och grumling i samband med anläggandet av vägar. Erosion och ras måste undvikas. Se också kap 11 Riktlinjer för vindkraftutbyggnad.

MKN Sjöar, vattendrag och kustvatten

Utbyggnad i enlighet med planen medför risk för negativ påverkan på vattendrag i de utpekade områdena samt i områdenas närhet. Särskild uppmärksamhet måste finnas kring dikning och grumling i samband med anläggandet av vägar. Erosion och ras

måste undvikas. Se också kap 11 Riktlinjer för vindkraftutbyggnad. Regionala mål och strategier

RUS Norrbotten

En utbyggnad i enlighet med Vindbruksplanen bidrar till den regionala utvecklingsstrategin på så sätt att den stimulerar till investeringar och etableringar i länet i enlighet med prioriterade åtgärder inom området Livsmiljö.

Strategiska utbildningar inom vindkraft har redan startat i Piteå och planen medverkar till att åtgärden om utbildningssystem av hög kvalitet inom strategiska yrkesområden kommer till stånd.

Planens stora utpekande av områden möjliggör också satsningar av innovativ karaktär såsom Vindkraftcentrum i Piteå vars uppgift är att stödja innovation och förnyelse.

Regionala miljömål

Norrbottens regionala miljömål håller på att omarbetas med den inriktningen att en handlingsplan för hur nationella miljömål och delmål ska nås är under upprättande (våren 2013).

11. Riktlinjer för vindkraftutbyggnad

Dessa riktlinjer ska beaktas för att effekterna av vindessa riktlinjer ska beaktas för att effekterna av vindkraftutbyggnaden i kommunen ska vara acceptabla för boende och landskap.

11.1 Generella riktlinjer

Dessa riktlinjer gäller för vindkraftsetablering som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt miljöbalken, dvs ett eller fler vindkraftverk högre än 50 meter.

Varje kommunal prövning av vindkraftsintresset ska värderas mot kravet på en god boende- och livsmiljö.

Det allmänna intresset av tätortsutbyggnad, utbyggnad av annan sammanhållen bebyggelse och hänsyn till befintlig bostadsbebyggelse innebär i vissa fall krav på detaljplan, se avsnitt detaljplaneläggning.

Oavsett prövning ska den samlade påverkan tydligt framgå.

Vindkraftsutbyggnad ska planeras så att god samhällning med vindenergiressursen uppnås.

Lokal utveckling

Sökanden ska möjliggöra för lokalbefolkning och allmänhet att köpa andelar eller på annat sätt bli delaktig i den elproduktion som planeras.

Vindkraftsetableringar ska kombineras med ett starkt engagemang i näromgivningens utveckling.

Landskap

Analys av landskapspåverkan ska ingå i prövning och påverkan ska redovisas genom adekvat och

tillgänglig teknik exempelvis genom fotomontage från viktiga utblickpunkter och siktfältsanalyser. Fotomontage från viktiga utblickpunkter ska redovisas. Olika årstider samt förhållande dag och nat beskrivs.

Vindkraftverk ska placeras så att de respekterar strukturer och gränser i landskapet. Strukturer och gränser kan ges av höjdsträckningar, dalgångar, vattendrag, vägar och järnvägar, ägo- och brukningsstrukturer osv. Särskild vikt ska läggas på anpassning till naturgivna landskapsrum och karaktärgivande landmärken.

Vindkraftverk ska placeras i landskapet så att identifierbara grupper uppstår. Placeringen ska respektera landskapets långsiktiga läsbarhet och hållbarhet.

Rotation ska vara likriktad.

Färgsättning av vindkraftverk bör ske med försiktighet. Svagt gråtonade kulörer bedöms idag vara att föredra. Senast tillgängliga forskningsresultat ska användas vid vindkraftverkens placering, färgsättning etc.

Geologi m m

I ett tidigt skede skall de geotekniska förhållandena redovisas och vilka konsekvenser dessa ger för grundläggning av vindkraftverk.

Geologiska värden ska klargöras i ansökan samt vilken hänsyn som tas till dessa värden.

Påverkan på vattnets rörelse i mark och våtmarker ska alltid minimeras. Dikning, grumling samt ras och erosion ska undvikas i samband med anläggandet av vägar. Anläggningsarbeten bedrivs un-

der mindre känsliga tider på året och våtmarker bör undvikas för dessa typer av arbeten.

Exploatering och schaktarbeten i områden med sulfidjordar ska särskilt beaktas då det ställer särskilda krav på massornas hantering.

I ansökan måste visas hur det säkerställs att miljö kvalitetsnormer för vatten inte påverkas negativt.

Allemansrättslig tillgänglighet

Påverkan på allemansrättslig tillgänglighet till mark och vatten liksom till publika leder och vägar ska klargöras liksom om och på vilket sätt jakt och fiske kan bedrivas inom vindkraftsområdet.

Information om projektet och eventuella varningar eller restriktioner för allmänheten ska uppsättas på lämpligt avstånd och vid tillfartsvägarna till anläggningen.

Natur, kultur och friluftsliv

Platser med höga friluftsvärden, kulturmiljövärden och naturvärden ska undvikas vid etablering av vindkraft. Fördjupade utredningar krävs för hantering av eventuella intressekonflikter.

Vid naturskyddade områden ska skyddsavstånd vara av sådan omfattning att besökarens naturupplevelse inte påverkas negativt med tanke på bl a buller. I naturområden med områdesskydd som inte redan är bullerpåverkade p.g.a. exempelvis närhet till allmänna vägar är ljudkvaliteten att betrakta som särskilt värdefull. Därmed ska Naturvårdsverkets riktvärden för områden med lågt bakgrundsljud följas i sådana områden.

Arkeologiska utredningar kan bli aktuellt innan nytt mark- eller vattenområde tas i anspråk även

inom områden inom tillåtligheten. Detta eftersom även icke kända lämningar är lagskyddade och en arkeologisk utredning enl. § 11, 2 kap, KML ska svara på frågan om vilka hänsyn som krävs vad gäller arkeologiska värden. Beslut om huruvida arkeologiska utredningar krävs fattas av Länsstyrelsen innan en planerad verksamhet.

Beträffande utredningsområdena ute till havs ingår även fartygsvrak, vilka faller under fornlämningsbegreppet. Här kan Länsstyrelsen komma att ställa krav på att en arkeologisk utredning enl. lagen om kulturminnen (KML), kap. 2, genomförs såväl i områdena som i planerade ledningsdragningar till dem.

Skyddsavstånd kring utpekade natur- och kulturmiljöer, flora, fauna och fornlämningar ska vara tillräckligt stora så att vindkraften inte omöjliggör deras fortlevnad. Rimligt skyddsavstånd utreds och avgörs i det enskilda fallet.

Fisk

Viktiga lek- och uppväxtområden för fisk ned till 6 m djup undantas vindkraftsetablering.

Bebyggelse

Adekvata skyddsavstånd kring bostäder och fritidsbebyggelse ska alltid läggas ut med hänsyn till realiteten och upplevelsen att ha ett eller flera stora vindkraftverk nära. Härvid kan buller, utsikter, solinfall under attraktiva tider etc ha stor betydelse. Eventuella störningar från hinderbelysning ska beaktas.

Ljud, skuggor m m

Samlad bedömning av påverkan av ljud, ljus och skugga ska göras. Naturvårdsverkets riktvärden

för ljud från vindkraft och Boverkets rekommenderade riktvärden för skuggor och reflexer ska följas.

Hinderbelysning

Hinderbelysning på vindkraftverken anordnas och utformas med senaste teknik för att minimera ljus-spridningen i nedåtgående riktning samt på ett sådant sätt att störningar minimeras med hänsyn till gällande lagstiftning.

Infrastruktur

Vid vindkraftetablering måste samråd hållas med Trafikverket för projekt i anslutning till allmän väg eller järnväg; med Försvarsmakten i samtliga planeringsskeden från översiktlig planering till tillståndsgivning; med ansvariga för radio- och tele-nätet samt med Luftfartsintressen, dvs den eller de flygplatser som berörs samt med Sjöfartsverket gällande etablering i havet.

Miljöpåverkan av nya transportvägar ska minimeras. I stora exploateringar hålls regelbundna samråd mellan exploatör, Trafikverket och Kommunen.

Möjlighet att ansluta till elnät bör provas. Det är en fördel om vindkraftaggregatets transformatorstation är placerad inne i turbin- eller tornhuset och inte som fristående enhet.

Anslutning till elnät utförs så att påverkan på skyddsvärda naturområden minimeras.

Nya luftledningarna ska undvikas. Kablar bör grävas ner i marken för att inte utgöra hinder och barriärer för fåglar samt för att öka leveranssäkerheten.

Vid placering av vindkraftverk i närheten av Svenska Kraftnäts anläggningar ska Svenska Kraftnäts riktlinjer för säkerhetsavstånd följas.

Rennäring

Samråd med berörd sameby, se avsnitt 3.5 Del 2 Planeringsförutsättningar, och Sametinget hålls tidigt i processen.

Materialhushållning

En materialhushållningsplan för varje etablering ska upprättas. Uppkomna överskottmassor, sprängsten mm ska nyttiggöras inom projektet eller omhändertas på ett sådant sätt att de inte blir synliga i naturen eller i vägkanterna.

Uppföljning och kontroll

För vindkraftetableringar som är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken ska kontrollprogram tas fram, vilket ska säkerställa att verksamhetens villkor följs.

Avveckling

I miljötillstånd eller bygglov ska finnas villkor om hur och när vindkraftverken ska nedmonteras och marken efterbehandlas samt hur finansieringen av efterbehandlingen ska garanteras.

Tillståndspliktiga verk enligt miljöbalken

Två eller fler vindkraftverk med en totalhöjd högre än 150 meter eller fler än sex vindkraftverk med en totalhöjd högre än 120 meter kräver tillstånd enligt miljöbalken. Det gäller också vindkraft i havet. Bygglov krävs ej .men bygganmälan ska alltid göras senast tre veckor före byggstart.

Anmälningspliktiga verk enligt miljöbalken (C-anmälan)

Vindkraftetableringar är anmälningspliktiga enligt miljöbalken i följande fall:

- ett eller flera verk med totalhöjd mellan 50-120 meter,
- upp till 6 verk i grupp med totalhöjd mellan 120-150 meter,
- ett enskilt verk med totalhöjd över 150 meter.

Utöver anmälan enligt miljöbalken krävs bygglov. Handläggning av C-anmälan och bygglov ska samordnas. Bygganmälan ska alltid göras senast tre veckor före byggstart.

11.2 Riktlinjer för mindre vindkraftetableringar

Med mindre vindkraftsetableringar menas etablering ett eller fler vindkraftverk med en totalhöjd av maximalt 50 meter. Dessa provas från fall till fall och kan provas inom hela kommunen.

Gårdsverk

Vindkraftverk med en totalhöjd mellan 20 och 50 meter. Bygglov och bygganmälan krävs.

Lokalisering gårdsverk

Bygglovprövning av lämplighet ska ske med hänsyn tagen till lokala förutsättningar och verkets samlade påverkan på omgivningen avseende:

- Landskapsbild
- Riksintressen
- Kulturmiljövärden
- Naturvärden
- Värden för friluftslivet
- Bebyggelse
- Boendemiljö
- Höjd, antireflexbehandling av rotorblad, färgsättning och estetiska faktorer.

Miniverk behöver inte bygglov om de placeras rätt

Vindkraftverk med lägre totalhöjd än 20 meter och en rotordiameter mindre än 3 meter behöver ej bygglov. Byggnämnan senast tre veckor före byggstart krävs. Olägenheter för människors hälsa och säkerhet får inte uppkomma. Bygglov krävs om verket monteras på byggnad eller uppförs på närmare avstånd till tomtgräns än verkets höjd.

12. Handläggningsfrågor

12.1 Översiktsplanens roll

Planeringsförutsättningar utgör faktaunderlag till Vindbruksplanen. Planeringsförutsättningar kan fungera som ett stöd för handläggning av vindkraftsärenden.

Vindbruksplanen är i sin tur ett tematiskt tillägg avseende vindkraft till kommunens översiktsplan. Vindbruksplanen visar kommunens syn på vindkraften i den kommunala planeringen och syftar till att styra vindkraftsetablering till de för vindkraft mest lämpade områdena i kommunen. Samtidigt pekas olämpliga områden för vindkraftsetablering ut. Syftet med Vindbruksplanen är också att undvika felaktiga etableringar.

12.2 Prövning och tillstånd

I prövningen ska visas hur påverkan på landskapsbild, boendemiljö, riksintressen, natur- och kulturmiljö och friluftsliv kan minimeras.

Prövning enligt Miljöbalken

Tillståndspliktiga anläggningar prövas av länsstyrelsen eller Mark- och miljödomstolen.

Samråd med länsstyrelsen och kommunen ska hållas i ett tidigt skede av planeringen. Frågor om lokalisering bör avgöras innan MKB (miljökonsekvensbeskrivning) påbörjas.

Kommunens tillstyrkan av en vindkraftsetablering krävs för att länsstyrelsen ska kunna meddela tillstånd enligt miljöbalken.

Verksamhetsutövaren har skyldighet att samråda med Försvarmakten, andra statliga myndigheter, kommunet samt den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda.

Samråd ska hållas med andra näringsverksamheter i området. En viktig del i samrådet är att klarlägga om och hur flera intressen kan samexistera i s k mångbruk i området. Synergieffekter med andra näringar bör eftersträvas.

Samråd ska ske med angränsande kommuner vid vindkraftsetableringar närmare kommungränsen än 5 km. För områden av mellankommunal betydelse behöver prövning onnefatta dialog. Särskilt viktiga frågor att belysa är landskapsbild, luftfartens intressen och angränsande områden med skyddsvärd natur- och kulturmiljö.

Miljö- och byggnämnden tar emot anmälningar enligt miljöbalken för anmälningspliktiga vindkraftverk på land.

12.3 Bygglov och byggnämnan

En bygglovsansökan prövas enligt PBL 9 kap. 30 eller 31 §, beroende på om platsen där verket avses att lokaliseras omfattas av en detaljplan eller inte. Den sökande kan också begära ett förhandsbesked om bygglov av kommunen, som då gör en s k *lokaliseringsprövning*. Beslutet om lämplig lokalisering kan liksom bygglovets villkor, t ex gällande

färgsättning och omgivningspåverkan och kan överklagas av berörda inom tre veckor. Vid positivt förhandsbesked är sedan kommunen skyldig att bevilja bygglov om förhandsbeskedets villkor är uppfyllda. Denna skyldighet gäller i två år efter beslutet.

Senast tre veckor före byggstart krävs alltid en byggnämnan till Miljö- och byggnämnden, även om bygglov inte krävs.

12.4 Detaljplaner

Detaljplan krävs generellt inte om prövning sker genom tillståndsansökan enligt miljöbalken. Detaljplan föreslås dock krävas:

- När ett utpekade område redan är detaljplanelagt för annan markanvändning eller om det gränsar till tätorter eller redan detaljplanelagd mark.
- När flera aktörer planerar att etablera vindkraftverk inom ett och samma område. Det är då viktigt att det aktuella projektet utformas så att potentialen i området inte påverkas negativt.
- Om det inom det utpekade området råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse.

Miljö- och byggnämnden avgör om det krävs detaljplan för ett vindkraftsprojekt.

12.5 Tillsyn och kontroll

Alla som bedriver en verksamhet omfattas av kravet om egenkontroll enligt 26 kap. 19 § miljöbalken. Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövars egenkontroll (FVE) omfattar verksamheter som är tillstånd- eller anmälningspliktiga enligt 9 eller 11-14 kap. miljöbalken.

Den myndighet som utför tillsyn och kontroll enligt Miljöbalken är Miljö- och byggnämnden. Nämnden kontrollerar att de villkor som finns i meddelade tillstånd följs. Det kan exempelvis gälla buller, belysning och annat. Granskning av miljörapporter och egenkontroll är en viktig del av tillsynsarbetet.

För de verksamheter som omfattas av FVE ska en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för frågor som gäller verksamheten finnas.

Miljö- och byggnämnden kan t ex meddela tillsynsbeslut med anledning av eventuella störningar från vindkraftverk.

12.6 Mellankommunala frågor

Enligt den föreslagna områdesklassningen finns tre områden belägna närmare än 5 km från angränsande kommuner, två områden har närhet till Skellefteå kommun och ett, Tillåtligheten, har närhet till Arvidsjaur kommun. Samråd med dessa kommuner krävs i samband med prövning enligt miljöbalken.

12.7 Uppföljning

För översiktsplanen ska kunna fungera som strategisk vägvisare och vara ett användbart beslutsunderlag, är det viktigt att betrakta översiktsplaneringen som en process och inte som ett tillfälligt projekt.

Kunskapsläget gällande vindkraft förändras hela tiden och vindkraften som näring och planeringsintresse bör utifrån kunskapsläge och utvärdering av genomförda projekt regelbundet utvärderas. Det tematiska tillägget avseende vindkraft revideras regelbundet utifrån genomförda utvärderingar och

uppföljningar och förvärvad kunskap används i efterföljande prövningar.

Det föreslås ske i kommunens årsredovisning enligt följande:

- Antal verk som givits tillstånd enligt miljöbalken.
- Antal inkomna bygglovsansökningar och givna bygglov för vindkraftverk.
- Eventuella detaljplaner, bygglov eller andra lov som strider mot riktlinjerna i översiktsplanen.
- Antal uppförda verk under året.
- Samlad energiproduktion från vindkraftverken.
- Klagomål och konstaterade olägenheter för människors hälsa och miljön utifrån vindkraftproduktionen.
- Bedömning av andra effekter av vindkraftutbyggnaden, t ex direkt arealbehov, påverkan på landskapsbild, naturmiljön, rennäring ekonomi och samhällsfunktioner Uppgifter om detta kommer exempelvis från de årliga miljörapporterna.

13. Referenser

13.1 Litteratur

- Bergström L., Westerberg H., Olofsson H., Axenrot T., Sköld M. (2007). *Revidering av kunskapsläget för vindkraftens effekter på fisket och fiskbestånden*. Fiskeriverket informerar 2007:6.
- Boverket. (2009). *Vindkraftshandboken - Planering och prövning av vindkraftverk på land och i kustnära vattenområden*. ISBN: 978-91-86045-27-2
- E-City (2010). *Landskapsanalys Piteå kommun*. På uppdrag av Piteå kommun.
- Energimarknadsinspektionen. (2003). *Handbok för ansökan om nätkoncession*. Pdf-fil. (2003-03-24).
- Energimyndigheten. (2007). *Vindkraft - Bygga och ansluta större vindkraftverk*. ET2007:32.
- Energimyndigheten (2007). *Elnätanslutning av vindkraft till lokal-, region-, och stamnätet* Beskrivning för processen från idé till elnätanslutning. Rapport ER 2007:33.
- Energimyndigheten (200X). *Vindkraftshandboken*
- Fransson L. (2008). *Ice Mechanics and Shipping in Ice-infested Waters*. Luleå University of Technology, Department for Civil & Environmental Engineering, Division of Structural Engineering. 2008:09.
- Glommers Miljöenergi AB (2007). *Inventering Trädbränsletillgångar Norrbotten 2007*. http://www.bioenerginord.com/Documents/Inventering_norrbotten_tradbransletillgangar.pdf
- Haparanda, Kalix, Luleå, Piteå och Skellefteå kommuner. (2008). *Bottenvikens Skärgård - en del av Swedish Lapland En strategi för åren 2008 - 2013*, UTKAST, version 1.3, 2008-04-18.
- Henriksson, M. (2004). *Förutsättningar och möjligheter för vindkraft i norr - En förstudie om vindkraft ur ett norr-perspektiv*.
- Höglin S. (1998). Agrarhistorisk landskapsanalys över Norrbottens län, Länsöversikt. Riksantikvarieämbetet och Länsstyrelsen i Norrbottens län. Landskapsprojektet 1998:6.
- IUC Sverige (2011). Samhällsekonomisk kalkyl, Betongfabrik, Hamnutvidgning, Etapp 1 Vindkraftpark Markbygden
- Johansson, Tomas. (2010). *Fullbordat Faktum - en studie av förankringsprocesser i samband med vindkraftsetableringar i Piteå kommun*. ISBN 978-91-86342-01-2
- Karlsson M. & Jonsson P. (2003) *Bottenundersökning av ammunitions-dumpningsplatser i Bottniska viken 2002*. ÅF (2003-02-17).
- Kronholm, M., Albertsson, J. & Laine, A.(red) (2005). *Bottenviken Life - Handlingsprogram för Bottenviken*. Länsstyrelsen i Norrbottens län, rapportserie 1/2005.
- Larsson Å., Larsson R. (2006). *ASP. Anslutning av större produktionsanläggningar till elnätet*. Elforsk rapport 06:79. Vindforsk, Elforsk.
- Lundin-Segerlund K. (2002). *Regionalt bebyggelsemönster i Kustlandets skogsbygder i Norrbottens län*. Rapport av en metodstudie ingående i projektet "Karaktärsdrag och bebyggelsemönster". Riksantikvarieämbetet och Länsstyrelsen i Norrbottens län. Rapportserie Nummer 10/2002. Länsstyrelsen i Norrbottens län.
- Länsstyrelsen i Norrbottens län (1993) *Vårt hävdade Norrbotten*, 1993:6, Luleå.
- Länsstyrelsen i Norrbottens län (2004). *Tidsresa i Pite älvdal, Forntid i Norrbotten*. Luleå
- Länsstyrelsen i Norrbottens län (2007). *Översyn av områden av riksintresse för vindkraft - redovisning enligt Energimyndighetens uppdrag*. (Länsstyrelsens dnr 421-13946-06)
- Länsstyrelsen i Norrbottens län (2010) *Norrbottens kulturmiljöprogram*, Luleå.
- Markbygden Vind AB. (2008). *Vindkraft i Markbygden - ett regionalt industriprojekt inom förnyelsebar energi Miljökonsekvensbeskrivning*.
- Mellanrum (2009). *Vindkraften och landskapet - att analysera förutsättningar och utforma anläggningar*. Utgiven av Boverket maj 2009. Tryck: ISBN 978-91-86342-01-2 PDF: ISBN 978-91-86342-02-9.
- Naturvårdsverket. (2008). *Vindkraftens Miljöpåverkan - Resultat från forskning 2005-2007 inom kunskapsprogrammet Vindval*. ISBN:978-91-620-8310-6.
- Naturvårdsverket (2008). *Utbredning av arter och naturtyper på utsjögrund i Östersjön, En modelleringsstudie*. Rapport 5817.
- Naturvårdsverket (2006). *Inventering av marina naturtyper på utsjöbankar*. Rapport 5576.
- Nordström P. (2003). *Sveriges kust- och skärgårdslandskap, Kulturhistoriska karaktärsdrag och känslighet för vindkraft*. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2003:4.
- Pettersson U. (2007). *Särskilt skyddsvärda marina miljöer i Bottenviken, Norrbottens län*. Länsstyrelsens rapportserie nr 9/2007 Länsstyrelsen i Norrbotten.
- Piteå kommun. (2003). *Översiktsplan Piteå Stadsbygd*.
- Piteå kommun. (2004). *Översiktsplan Piteå Skärgård*.
- Piteå kommun. (2007). *Översiktsplan Piteå kommun - Fördjupning för landsbygden*. Piteå Kommun Oktober 2007. Antagen 2007-12-17 § 203.
- Piteå kommun. (2008). *Klimat- och energiplan*.
- Piteå, Luleå, Kalix och Haparanda kommuner. (2009). *Vindkraftutredning för Norrbottens kust- och skärgårdsområde*.
- Piteå kommun. (2010). *Örninventering*. Piteå Kommun Oktober 2010.
- Piteå kommun. (2010). *Fiskeutredning*. Piteå Kommun Oktober 2010.
- Riksantikvarieämbetet (2000). *Kulturmiljö och vindkraft*. Fallstudie. Kulturmiljöövervakningen, Riksantikvarieämbetet, Stockholm.
- Riksantikvarieämbetet. *Kulturmiljö och vindkraft* Pernilla Nordström, 2000
- Sandell, Klas. (2000). *Ett reservatsdilemma: Kiruna nationalparksförslag 1986-1989 och makten över fjällen som fritidslandskap*. Östersund: ETOUR, 2000.
- Schibbye B. *Vindkraft och landskap: metoder för kartering och värdering*. Presentation, 12 september 2006.
- Sollefteå kommun (2008). *Landskapet i Ådalen - En landskapsanalys av Sollefteå kommun*. Bilaga till Vindbruk i Sollefteå kommun. Fördjupad översiktsplan.
- Svenska Kraftnät. (2002). *Övergripande förutsättningar för storskalig utbyggnad av vindkraft i havs- och fjällområden*. Slutrapport 2002-08-21. Pdf-fil.

- Svensk Energi. (2002). *AMP. Anslutning av mindre produktionsanläggningar till elnätet*
- Svevind. (2010). *Samhällseffekter av vindkraft*. Del av vindpilotprojekt vindkraft - Storskalig vindkraft i norra Sverige. Lägesrapport 1. 2010-01-15
- Westgard, Johanna. (2009). *Upplevelse av vindkraftverk – exemplet Bondön, Piteå kommun*. Umeå universitet Kulturgeografiska institutonen C-uppsats, Kulturgeografi, 15 hp HT 2009 Handledare: Olle Stjernström
- Wilhelmsson, D., Malm, T., and Öhman, M. C. (2006). *The influence of offshore windpower on demersal fish*. ICES Journal of Marine Science, 63: 775-784.
- Öhman M. C., Sigray P. & Westerberg H. (2007). *Offshore Windmills and the Effects of Electromagnetic Fields on Fish*. Ambio Vol. 36, No. 8, December 2007.
- Energimyndigheten. (2010). *Vindlov.se* - webbplats om tillståndsfrågor för vindkraftverk. Energi-myndigheten i samarbete med 17 andra myndigheter <http://www.vindlov.se/>
- Naturvårdsverket, *Vilka fladdermöss finns i Sverige?*, 2010-10-01: <http://www.naturvardsverket.se/sv/Att-vara-ute-i-naturen/Du-djuren-och-vaxterna/Fladdermossen-i-Sverige/Vilka-fladdermoss-finns-i-Sverige/>.
- Piteå kommun (2005) *Husera: Kulturmiljöer i Piteå*, <http://195.196.144.69/piteinter/husera/>
- Piteå Museum 2011:Markbygden - från skogslandskap till industrilandskap, <http://www.pitea-museum.nu/material/aktuellt/Markbygden%20fr%E5n%20skogsbygd%20till%20industrilandskap.pdf>

13.2 Internet

- Länsstyrelsen Dalarna, Vindkraft kring Siljan - en landskapsbedömning, <http://www.etex.se/wp-content/uploads/2010/12/5.2.3-Vindkraft-kring-Siljan-en-landskapsbedomning-Lansstyrelsen-Dalarna-2010.pdf>
- Länsstyrelsen Norrbotten, <http://www.lansstyrelsen.se/norrbotten/Sv/publikationer/2012/Pages/regional-utvecklingsstrategi-for-hallbar-framtid-i-norrbotten-2020.aspx>
- Naturvårdsverket, *Nu vet vi det här. Vindkraftens miljöpåverkan - resultat från forskning 2005-2009 inom Vindval*, 2010-10-01: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-8469-1.pdf>.

Om Vindbruksplan

Detta dokument tillhör ett tillägg till översiktsplan angående vindbruk med syfte att skapa planeringsförutsättningar för vindkraftentreprenörer och lokala kooperativ att etablera vindkraftanläggningar i kommunen. Arbetet är inriktat mot att ta fram de mest lämpliga områdena utifrån vindförutsättningar och infrastruktur med hänsyn taget till bebyggelse, natur-, kultur- och friluftsvärden med flera värden.

Vindbruksplan består av följande handlingar:

Del 1: Plan

Del 2: Planeringsförutsättningar (detta dokument)

Del 3: Miljökonsekvensbeskrivning

Samrådsredogörelse

Utlåtande och särskild sammanställning

Vart vänder jag mig med frågor?

Frågor kring Vindbruksplan kan skickas med e-post till fysiskplanering@pitea.se

Eller med post till:

Piteå kommun

Samhällsbyggnad

Fysisk planering

941 85 Piteå

Du kan även besöka oss på Samhällsbyggnad, Fysisk planering, Piteå kommun, Svartuddsvägen 1, eller ringa Piteå kommuns växel: 0911-69 60 00

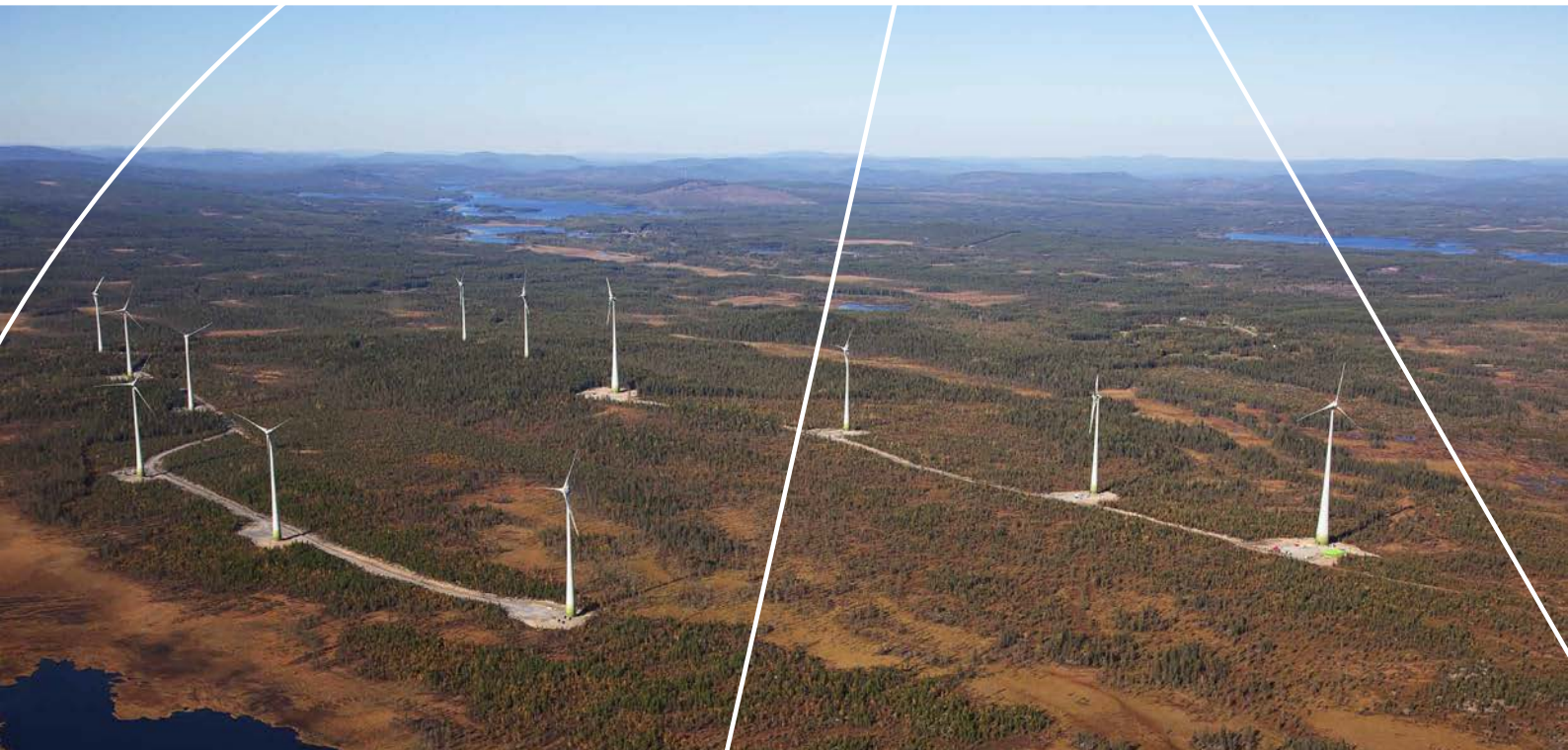


Piteå Kommun



Piteå Kommun

Del 3 MKB



Tematiskt tillägg till översiktsplanen avseende vindbruk

MKB
MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNING

I. Innehåll

Inledning	3
Bakgrund.....	3
Inriktning av arbetet med MKB:n.....	3
Avgränsning av MKB:n	3
Sammanfattning av planförslaget.....	5
Alternativ	6
Nollalternativ.....	6
Vindbruksplan.....	6
Miljökonsekvenser	7
Konsekvenser för riksintressen.....	7
Konsekvenser för landskapsbilden.....	8
Konsekvenser för natur, kultur, friluftsliv	9
Konsekvenser för hälsa och säkerhet	10
Konsekvenser för markanvändning och resurs- hushållning.....	12
Konsekvenser av vindkraftens följdverksamhe- ter	12
Konsekvenser under byggtid och återställnings- arbeten.....	13
Transporter under byggtiden.....	13
Övriga konsekvenser.....	15
Mellankommunala frågor.....	15
Ekonomiska konsekvenser.....	15
Sociala konsekvenser	15
En uthållig kommun	16
Allmänt.....	16
Miljömål	16
Klimatfaktorer	16
Miljökvalitetsnormer.....	17
Samlad bedömning.....	17
Uppföljning.....	18
Referenser	18

Till vindbruksplan hör följande förslagshandlingar:

- Del 1: Vindbruksplan
- Del 2: Planeringsförutsättningar
- Del 3: Miljökonsekvensbeskrivning (detta dokument)
- Samrådsredogörelse
- Utlåtande och särskild sammanställning

Till den antagna planen biläggs även protokoll-utdrag från kommunfullmäktiges antagandebeslut.

Detta dokument har upprättats av ÅF i samarbete med Samhällsbyggnad, Fysisk planering (f d Miljö- och Bygghuset) på uppdrag av Kommunstyrelsen vid Piteå kommun.

Medverkande konsulter är Tryggve Sigurdson, Eva Andersson och Christer Wilhelmsson.

Medverkande tjänstemän är Margareta Erstam, Mikael Ferm, Ulf Hedman, Lennart Lindelöf, Peder Ljungqvist, Anna-Karin Lundberg, Johannes Räftegård, Linnea Skog, Gudrun Åström, och Tomas Öman, Samhällsbyggnad, Plan och trafik, Piteå kommun.

Omslagsbild: Flygbild över de 12 vindkraftverken på Dragaliden i Markbygden.
Foto: Lars Johansson/Piteå kommun

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Vissa delar av Piteå kommun har goda förutsättningar för vindkraft som ska prövas mot andra markanvändningar och värden. I översiktsplanen bedöms olika intressens utvecklingsbehov sett över tid.

Översiktsplaner - och deras fördjupningar och tillägg - hör enligt Miljöbalken till de planer, som alltid antas medföra betydande miljöpåverkan och därför alltid ska åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

Nedan redovisas vilka åtgärder kommunen avser att vidta för att förhindra betydande miljöpåverkan och hur man avser att följa upp denna.

Resultatet av miljöbedömningen redovisas i dokumentet *Utlåtande och särskild sammanställning*.

2.2. Inriktning av arbetet med MKB:n

Arbetet har inletts med en bedömning av vilka av planförslagets konsekvenser som kan vara av betydande art. Planförslagets konsekvenser jämförs med ett nollalternativ och alternativa utbyggnadsförslag. Kommunen samråder med länsstyrelsen och berörda kommuner om miljökonsekvensbeskrivningens avgränsning.

Fokus i miljökonsekvensbeskrivningen ligger på de miljöaspekter, som kan leda till betydande miljöpåverkan om planen genomförs.

Den huvudsakliga miljöpåverkan handlar om påverkan på

- energiförsörjning och klimat
- resurshushållning
- landskapsbild

- naturmiljöer
- kulturmiljöer
- boendemiljöer
- rörligt friluftsliv och rekreation
- hälsa och säkerhet
- rennäringen
- besöksnäringen

Det har även gjorts en bedömning av miljöns känslighet för olika verksamheter kopplade till uppförande, drift och avveckling av vindkraftverk enligt planförslaget.

2.3. Avgränsning av MKB:n

Avgränsningen av arbetet har anpassats till aktuell nivå på planen. I en översiktsplan innebär det att man koncentrerar sig på strukturella frågor på översiktlig nivå. Fokus ligger därmed på hur vindkraften - som en av flera utvecklingsresurser i kommunen - kan utvecklas enligt planens intentioner, samtidigt som negativ miljöpåverkan minimeras.

Frågor rörande buller, skuggbildning, elnätsanslutning, anläggning av vägar, fundament och transformatorer mm tas upp i samband med efterföljande tillståndsansökan enligt Miljöbalken eller bygglovansökan och i de fall detaljplanering måste komma till stånd. Resonemang kring dessa frågor finns med i planförslaget och i detta dokument på ett mer generellt sätt och för att redovisa en helhetsbild om vilken påverkan dessa faktorer kan komma att medföra.

Miljökonsekvensbeskrivningen har samrått med Länsstyrelsen. Vindkraften ger effekter på miljön i ett bredare geografiskt perspektiv, detta beskrivs dels under klimatpåverkan och dels under mellankommunala frågor.

Tillägget till översiktsplanen kommer att gälla så länge som översiktsplanen ses som aktuell. I översiktsplanen används tidsperspektivet 10-20 år och utifrån det har 2030 bedömts vara en relevant tidsmässig avgränsning, även för denna miljökonsekvensbeskrivning. Miljökonsekvensbeskrivningen innehåller planeringsmässigt relevanta resonemang som hanteras nu, men som berör tidsperioden efter 2030. Det gäller bland annat säkerställandet av att vindkraftverken kan monteras ned och att området efterbehandlas efter det att anläggningarna tjänat ut.

3. Sammanfattning av planförslaget

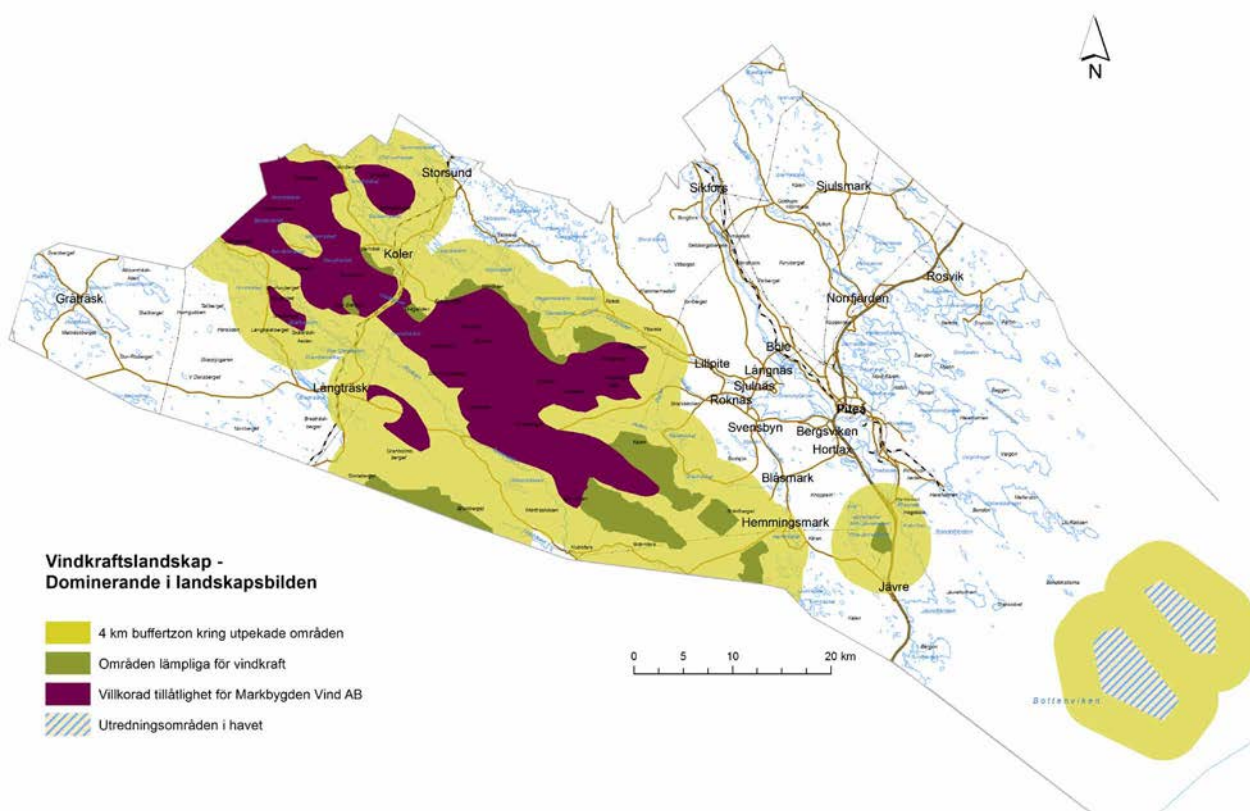
Vindbruksplanen är ett tematiskt tillägg till översiktsplanen och bygger på en analys och beskrivning av vindkraften i ett sammanhang med övriga utvecklingsresurser i kommunen.

Analysen och ett antal ställningstaganden har resulterat i en indelning av kommunen i olika lämplighetsklasser för vindkraftsetablering. Planen redovisar:

- Lämpliga områden för vindkraft (L)
- Villkorad tillåtlighet för markbygden Vind AB, (T)
- Utredningsområden i havet, (H)
- Olämpliga områden för vindkraft, (O)

Kommunen har tagit fram ett avvägt förslag på områdesindelning enligt kartan nedan.

I planen ingår även generella riktlinjer för olika vindkraftsetableringar i kommunen och riktlinjer för handläggning.



Figur 1: Områdesindelning i vindbruksplan

4. Alternativ

4.1. Nollalternativ

Planförslaget har ur miljösynpunkt bedömts i jämförelse med ett nollalternativ. Om planen inte antas förblir gällande översiktsplan styrande för vindkraftutbyggnad.

I gällande översiktsplan finns ett antal områden utpekade som *utredningsområde för vindkraft*. Dessa områden är valda och avgränsade med betydligt sämre, övergripande kunskap än föreliggande vindbruksplan. I gällande plan beskrivs inte områdena i sig eller deras innehåll annat än som linjer på markanvändningskartan. Någon analys rörande hur urvalet av områden gjorts finns inte beskriven.

Om ingen ytterligare planering vad gäller vindkraftutbyggnad görs kan detta leda till negativa miljökonsekvenser genom exempelvis:

- att vindkraftprojekt måste prövas enskilt utan någon samlad bakgrundkunskap och utan genomarbetade utgångspunkter för hur kommunen ser på vindkraftutbyggnad.
- att då befintlig översiktsplan inte tydliggör om/hur hänsyn tas till konkurrerande intressen och värden inom eller omkring utpekade områden, saknas underlag för en samlad bedömning av situationen utifrån bästa markanvändning.
- att det helt saknas riktlinjer för hur kommunen förhåller till exempelvis skyddsavstånd till boende, bullerpåverkan, skuggbildning eller andra störningar.
- att förutsättningarna för vindkraftutbyggnad är otydliga för exploatörer och andra myndigheter, vilket kan leda till en ineffektiv planeringsprocess där osäkerhet för allmänhet och exploatörer skapar längre

handläggningstider, fler överklaganden och större motsättningar, samt i förlängningen att samhällets omställning till förnyelsebar energi går långsammare.

- att allmänheten och andra aktörer inte på ett samlat sätt kunnat ta ställning till kommunens syn på vindkraftutbyggnad, vilket innebär risk för demokratiunderskott i planeringen av mark och vatten.

4.2. Vindbruksplan

För att undvika felaktiga etableringar av vindkraft och för att minimera de negativa effekterna av vindkraftsetablering har ett tematiskt tillägg till Översiktsplanen avseende vindbruk tagits fram.

Planen redovisar ett förslag till områdesindelning. De eventuella invändningar och förändringsförslag som framkommer vid utställningen kommer med tillhörande motiv att vägas in i den fortsatta processen och både klasser och områdesgränser kan komma att revideras.

I planförslaget anges vilka områden som är lämpade för etablering av vindkraft och vilka som är olämpliga. Ingen storskalig vindkraftsetablering föreslås tillåtas inom de områden som är utpekade som olämpliga. I övrigt gäller samma generella konsekvensbeskrivningar som nedan.

5. Miljökonsekvenser

5.1. Konsekvenser för riksintressen

Riksintresse för kulturmiljövården (MB 3 kap, 6§)

Samtliga områden av riksintresse för kulturmiljövården har i planförslaget undantagits från utpekande för vindbruk. Säkerställande av riksintresset sker genom att områdena på plankartan utpekas som olämpliga för vindbruk.

Riksintresse för naturvården samt Natura 2000-områden (MB 3 kap, 6§ samt 7 kap, 27-29§§)

De flesta områden av riksintresse för naturvården liksom de flesta områden inom nätverket Natura 2000 undantas från utpekande för vindbruk. För Natura 2000 områden gäller även att områden intill dessa bör undantas från exploatering. Säkerställande av riksintresset sker genom att områdena på plankartan utpekas som olämpliga för vindbruk.

Riksintresse för friluftslivet (MB 3 kap 6§ samt MB 4 kap 1-2§)

Inga lämpliga områden för vindbruk utpekas inom riksintresse för friluftsliv. Säkerställande av riksintresset sker genom att områdena på plankartan utpekas som olämpliga för vindbruk.

Enligt MB 4 kap 1§ ska varje etablering föregås av avvägning mot riksintresset. Dock kan vindkraften bedömas utgöra del av det lokala näringslivet, vilket inte ska hindras i sin utveckling. Detta gör att delar av riksintresset är utpekade som "utredningsområde i havet".

Riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket (MB 3 kap 6§ samt MB 4 kap 5§)

Områdena av riksintresse för rennäringen har undantagits från utpekande som lämpliga för

vindbruk. Med hänsyn till den sammanvägda bedömning som kommun, länsstyrelse och regering gjort avseende Markbygden bedöms det dock som möjligt med vindkraft och rennäring i samma orråde. Bondöfjärden är utpekad som riksintresse för yrkesfisket och här finns inga utpekade områden för havsbaserad vindkraft.

Riksintresse för totalförsvaret (MB 3 kap 9§)

Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Detta har i planförslaget skett genom att de offentligt redovisade skyddszonerna kring flygbaserna i Kallax och Vidsel/Jokkmokk liksom 5-km zonen kring värderradarstationen i Långviken markerats som olämpliga för vindkraft på plankartan. I övrigt säkerställs totalförsvarets intressen genom de samrådskrav som föreligger vid tillstånds- och bygglovansökningar.

Riksintresse för vindbruk

Större delen av de områden av riksintresse för vindbruk som Energimyndigheten pekat ut är i vindbruksplanen klassade som områden där etablering av vindkraft kan ske. Mindre områden av riksintresse för vindbruk har bedömts få stå tillbaka till förmån för andra intressen såsom närhet till bebyggelse, områdenas visuella tålighet för vindkraft och naturvård.

Sammantaget bedöms planförslaget inte innebära påtagliga skada för något utpekade riksintresse i kommunen.

5.2. Konsekvenser för landskapsbilden

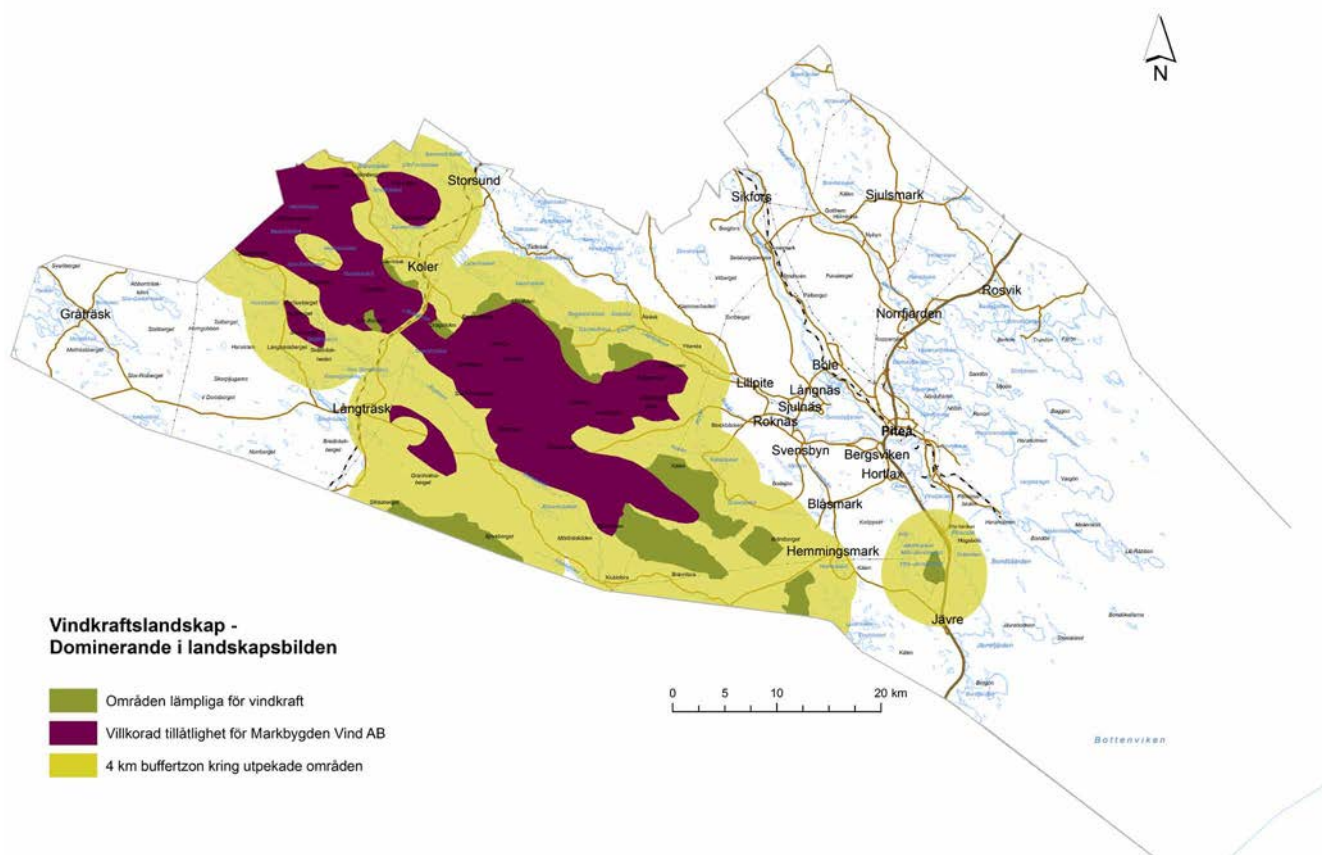
Oavsett lokalisering utgör stora vindkraftverk ett storskaligt inslag i landskapet som är synligt på långt håll. Olika placeringar har emellertid olika synbarhet och påverkansgrad. I och med att vindkraftverk är beroende av god tillgång på vind placeras de nästan alltid på platser, som gör att de tydligt syns i landskapet.

Till detta kommer att rotorn är i rörelse 80-90% av tiden. Antalet verk, liksom om de är placerade i grupp eller enskilt samt hur omgivningen ser ut, påverkar upplevelsen. Ur upplevelse- och landskapsbildsynpunkt gäller att ensartade, storskaliga landskap bättre tål vindkraftverk än småskaliga, varierade miljöer.

I miljöer där vindkraftverken inte går att jämföra med mindre objekt i mänsklig skala, kommer de inte att verka lika stora och domi-

nerande. I områden som domineras av industri, kan vindkraftverk upplevas som ett positivt tillskott. I den landskapsanalys Piteå kommun låtit genomföra 2010 har kommunen indelats i landskapskaraktärer med olika visuell tålig- het för storskaliga etableringar av nya föremål i landskapet. Dessa landskapskaraktärer har olika känslighet för etablering av storska- lig vindkraft, men även inom områdena finns skillnader i känslighet. Områden med låg vi- suell tålig- het har i de flesta fall bedömts som olämpliga för vindkraft.

Moderna vindkraftverk blir allt högre och ett vindkraftverk med en höjd av 150 m bedöms vara dominerande i landskapsbilden på ca 4 km avstånd. Många av de vindkraftverk som pla- neras idag är upp till 200 meter.



Figur 2: Vindkraftverkens dominans i landskapet

Fig 1 visar hur stor del av Piteå kommun där landskapet skulle domineras av vindkraftverk om hela planens potential skulle tas i anspråk. Buffertzonen, 4 km, på bilden är utlagd utan hänsyn till höjdförhållanden och vegetation. Det innebär att finns områden innanför zonen där vindkraftverken inte är synliga och därmed inte dominerande.

5.3. Konsekvenser för natur, kultur, friluftsliv

Samtliga naturreservat, Natura 2000 och riksintresseområden undantas från utpekande för vindbruk. Säkerställande av riksintresset för natur- och kulturmiljön sker genom att områdena på plankartan utpekats som olämpliga för vindbruk. Områden nära skyddsområden för fågellivet har också undantagits.

Påverkan på riksintresse för friluftsliv har beaktats genom att inte peka ut områden för vindbruk öster om E4 med undantag för de två utredningsområdena i havet.

Mark och växter

Områden för väg- och ledningsdragning samt verksplacering kommer att avskogas. Markanvändningen förändras från skogsbruk till hådgjorda ytor. Tillfartsvägar, schaktning, gjutning, lednings- och kabeldragning är exempel på påverkan på naturmiljön. Efterbehandling av marktäckets ska utföras med metoder anpassade till naturtypen. Den direkta markyta som påverkas av en etablering är mindre jämfört med andra energikällor och verklokaliseringarna kan anpassas till lokala skyddsvärda biotoper och ekosystem, genom omlokalisering eller genom olika tekniska eller biologiska skyddsåtgärder. Denna fråga hanteras i samband med

tillståndsansökan och i de villkor som ges i tillståndet.

Djurliv

Vindkraftens påverkan på djurlivet gäller främst fåglar och fladdermöss. Vid etablering till havs är riskerna störst under anläggningsperioden och fiskarnas reproduktionsområden bör undvikas.

Inventeringar av örnrevir och fiskbestånd har genomförts inom ramen för arbetet med Vindbruksplanen och utgör beslutsunderlag vid kommande tillståndsprövningar.

Fåglar

Vindkraftsutbyggnad kan leda till barriärefekter, habitatförlust och att vilda fåglar förolyckas genom kollisioner.

Rovfåglar är särskilt känsliga för lokalisering intill häckningsplatser och födosökslokaler. Genom noggrann kartering av fågelfaunan inför projektering, kan lokaliseringen finjusteras och eventuella skador minimeras. Under 2008-2010 har kommunen låtit utföra en kommunövergripande örninventering, som ligger till grund för vindbruksplanen.¹

Hänsyn till de känsligaste fågelarterna i områdena längs kusten och i områden med höga naturvärden i inlandet har tagits genom att dessa områden inte pekats ut som Lämpliga för vindkraft i vindbruksplanen.

Fladdermöss

Att fladdermöss dödats vid vindkraftverk har uppmärksamats i olika studier. Jagande fladdermöss attraheras av de insekter som samlas runt vindkraftverken på grund av värmeut-

1

Piteå kommun, 2010

strålningen. I Norrbotten finns i huvudsak den vanligaste svenska fladdermusarten nordisk fladdermus, vars population bedöms vara på tillväxt². Arten förekommer i de flesta slags miljöer, såsom jordbrukslandskap, kuster, villaområden och skog. Fladdermöss söker sig till insektsrika miljöer med lövskog, skogsbryn, hålträd och helst i närhet av vatten, dvs i de områden (kustlandet och värdefulla naturområden) som bedöms vara olämpliga för vindkraft i planen.

Fisk

Miljö- och byggkontoret, f d, genomförde 2010 och 2011 en studie av lek- och uppväxtområden för bl.a. sik, siklöja, strömming och harr. Studien finns redovisad i rapporten Fiskbestånd och vindkraft i Piteå kommun. Rapporten redovisar viktiga lek- och uppväxtområden och ger underlag för riktlinjer som återfinns i vindbruksplan.

Havsbaseerade vindkraftetableringar har sin största påverkan under uppbyggnadsfasen, då bl.a. ljud och grumling medför ökade risker för störningar på djurlivet. De långsiktiga konsekvenserna för djurlivet är idag oklara. Dock förändras livsmiljöerna i ett långsiktigt perspektiv, då vissa livsmiljöer förstörs medan andra tillkommer i och med den reveffekt som vindkraftetableringen innebär.

Jakt

Kunskapen om hur jakten påverkas i områden med vindkraftsparker av den storleksordning som planen medger saknas idag och måste följas upp i samband med prövning och tillsyn.

5.4. Konsekvenser för hälsa och säkerhet

Ljud

Vindkraftverk ger upphov till ljud, som kan upplevas störande för den som befinner sig i närheten.

Ljudet från vindkraftverk är av två typer, dels mekaniskt ljud från bland annat växellådan, dels aerodynamiskt ljud från bladen. Det mekaniska är normalt dämpat genom ljudisolering i generatorhuset. Det aerodynamiska ljudet går däremot inte att reducera lika väl. Det upplevs nära verket som ett rytmiskt svischande ljud och på längre avstånd, och tillsammans med andra verk får ljudet en jämnare karaktär. Moderna verk låter trots högre elproduktion inte mycket mer än äldre vindkraftverk.

Det ljud som genereras varierar med vinden och vindkraftverkets effekt. Hur stort område som påverkas av buller beror förstås på vilken typ av kraftverk som byggs, men även på platsbundna faktorer som topografi eller förhärskande vindriktning. Ljudabsorptionen i luften varierar också med frekvens, fuktighet och temperatur på ett komplext sätt. Därför går det inte att ge generella rekommendationer om avstånd mellan bostäder och vindkraftverk för att uppnå en god ljudmiljö, utan detta måste prövas från fall till fall och sker lämpligast i samband med tillståndsprövningen.

I Sverige har studier över ljud från vindkraftverk utförts som visar på en koppling mellan ljudnivå och upplevd störning. Studierna visar även andra effekter som att vår uppfattning om landskapet och om vindkraftverken syns eller inte påverkar upplevd bullerstörning. Det finns också ett samband mellan hur störande de bo-

ende tyckte att ljudet var och hur mycket de tyckte att vindkraftverken störde utsikten.

Naturvårdsverkets rekommendationer för buller utomhus anger att 40 dB(A) inte bör överskridas vid bostaden. Inför utpekande av områden för etablering av vindkraft, används i planen ett schablonavstånd på 1000 meter till bostäder. Dock krävs det mer detaljerade studier i det individuella fallet för att klargöra vilken påverkan vindkraftverken ger.

För vissa områden, där ljudmiljön är särskilt viktig – där naturliga ljud dominerar, t ex fjäll och skärgårdar – bör värdet vara lägre än 40 dB(A).

För fritidshusområdet Bänkerudden gäller att ljudnivån inte får överstiga 35 dB(A).

Länsstyrelsen har i uppdrag att inventera, men har ännu inte pekat ut, så kallade ”tysta områden” i länet. ”Orörda” områden i betydelsen avstånd från väg har inventerats i Landskapsanalys för Piteå kommun (2010). Informationen bör dock fördjupas för att kunna göra särskilda avvägningar avseende ”tysta” eller ”bullerfria” områden.

En vindkraftutbyggnad enligt Vindbruksplanen innebär att inga bostäder ska få en ljudnivå som överstiger begränsningsvärdet 40 dBA från vindkraftverk. Trots detta kan enskilda boende uppleva sig störda av vindkraftverkens ljud vid vissa väderlekar och i viss topografi.

Elektromagnetiska fält på grund av kabeldragning till vindkraftverk bedöms bli försumbara.

Vindkraftverkens rotorblad kan ge upphov till reflexer som boende i närheten kan uppleva som störande. Detta går att undvika genom att använda matta blad, vilket regelmässigt görs idag.

Den växelvisa skugga som uppstår när rotorbladen ”klipper” solljuset kan också vara störande. Även detta går att undvika, antingen genom att placera vindkraftverken norr om de som kan tänkas bli störda, eller genom ljus- och siktsensorer som stänger av verken när det finns risk att skuggor kan störa.

De svenska rekommendationerna är utarbetade utifrån erfarenheter från Tyskland. Forskning i Tyskland har visat att försökspersoner, som utsattes för mer än 15 timmars faktisk skuggtid per år kände sig väldigt störda. Boverket anger ett riktvärde på åtta timmars faktisk skuggtid per år på störningskänsliga platser samt vid bostäder. Detta värde har tillämpats vid tillståndsprovning.

Tillämpningen av riktvärdet, samt de goda möjligheterna till skyddsåtgärder gör att konsekvenserna bedöms bli små.

Skuggor och reflexer

Ljus

Vindkraftverk ska förses med hinderbelysning enligt Transportstyrelsens föreskrifter. Om ljuset är medelintensivt eller högintensivt beror på vindkraftverkets höjd och placering.

Vilka konsekvenser hinderbelysningen får är beroende av vindkraftverkens höjd och placering, hur belysningen utformas och vilka försiktighetsåtgärder som vidtas. Exempelvis kan ljuset dämpas under mörker och/eller skärmas av från marken. Förutsatt att så sker, kan störningen minimeras. Frågorna behandlas i samband med tillståndsansökan eller anmälan enligt miljöbalken.

Säkerhet

I direkt anslutning till vindkraftverk kan olyckor hända till följd av tappade rotorblad/delar eller iskast (is som faller från rotorblad) eller om kraftverk, i samband med storm, rasar ihop. Inga kända personskador har rapporterats i Sverige beroende på dessa faktorer.

Eftersom andra faktorer (exempelvis ljud) styr att vindkraftverk inte kommer att placeras nära bebyggelse, bedöms säkerhetsriskerna vara små. Däremot kan det upplevda obehaget av en sådan risk vara mer betydande i friluft- och strövområden.

Genom information till allmänheten vid de platser där människor vistas samt krav på utformning och reglerutrustning, som kan stänga av verken i situationer som kan vara farliga, kan riskerna minimeras.

I tillståndsskedet bör behovet av riskavstånd bedömas och om någon särskild riskanalys behöver göras.

5.5. Konsekvenser för markanvändning och resurshushållning

653 km² (65300 ha) har i Vinbruksplanen pekats ut som områden för vindkraftsetablering, varav 70 km² (7 000 ha) utgörs av utredningsområden för havsbaserad vindkraft..

Ändrad markanvändning

Om potentialen i planen nyttjas maximalt innebär det en nybyggnad av ca 2000 vindkraftverk (räknat på 3 verk per km²). Det i sin tur innebär en ändrad markanvändning från skog till fundament och vägar (räknat på ca 2 ha per verk) för sammanlagt ca 4 000 ha mark (40 km²).

Materialhushållning

För att anlägga fundament och vägar behöver massor i form av grus och bergkross tas i anspråk. För fundament behövs ca 1000 m³ massor per verk (3 MW), dvs ca 2 milj m³ massor för fundament. Det behövs i genomsnitt nya vägar motsvarande storleksordningen 500 m väg per vindkraftverk. Ca 5 m³ massor per meter väg medför ett behov vid maximal utbyggnad av grus och bergkross motsvarande ca 5 milj m³. Utöver dessa totalt ca 7 milj m³ massor behövs massor för kranuppställningsplatser. En del av dessa massor kan återanvändas.

För att minimera användningen av massor och antalet nya täkter som kan behöva tas i anspråk ställer planen krav på att det för varje projekt upprättas en materialhushållningsplan.

5.6. Konsekvenser av vindkraftens följdverksamheter

Vindkraftens följdverksamheter handlar i huvudsak om behov av väg- och kraftledningsinfrastruktur. Både vägar och kraftledningar

kräver ofta separata tillstånd, men miljökonsekvenserna inkluderas allt oftare i tillståndsansökningar för vindkraft. Detta är också rimligt med tanke på att den direkta markpåverkan ofta är större från följdverksamheterna än från vindkraften. Till följdverksamheterna hör även de täkter som behövs för vägbyggnationer och betongfundament.

Sammantaget är det direkta arealbehovet för vindkraftverk, vägar och kraftledningar mindre än annan förnyelsebar energi (vattenkraft eller bioenergi).

Förutom den direkta markpåverkan kan vägar och kraftledningar också splittra sammanhängande naturmiljöer och ekosystem, öka trafikbuller och damning eller försvåra en rationell rennäring. Luftledningarna kan också utgöra en kollisionsrisk för fågellivet.

5.7. Konsekvenser under byggtid och återställningsarbeten

Under byggtiden och när vindkraften monteras ner uppkommer från verksamheten särskilda konsekvenser, exempelvis avseende:

- Ljud från anläggningsarbeten, transporter och täktverksamhet. Ökad tung trafik på anslutande vägar.
- Risker förknippade med anläggnings- och byggarbeten.
- En större mänsklig närvaro i området.

5.8. Transporter under byggtiden

Ökning av tunga transporter förväntas, i synnerhet under uppbyggnadsskedet, vilket ställer högre krav på det allmänna vägnätet. De massor och vindkraftverksdelar som krävs för att uppföra ett enskilt vindkraftverk kan i dags-

läget kräva upp till 300 tunga transporter. Av dessa utgörs cirka en tredjedel av vindkraftverksdelar, och två tredjedelar av massor. Det innebär att en maximal utbyggnad av landbaserad vindkraft enligt vindbruksplanen teoretiskt kan alstra sammanlagt över 400 000 transporter.

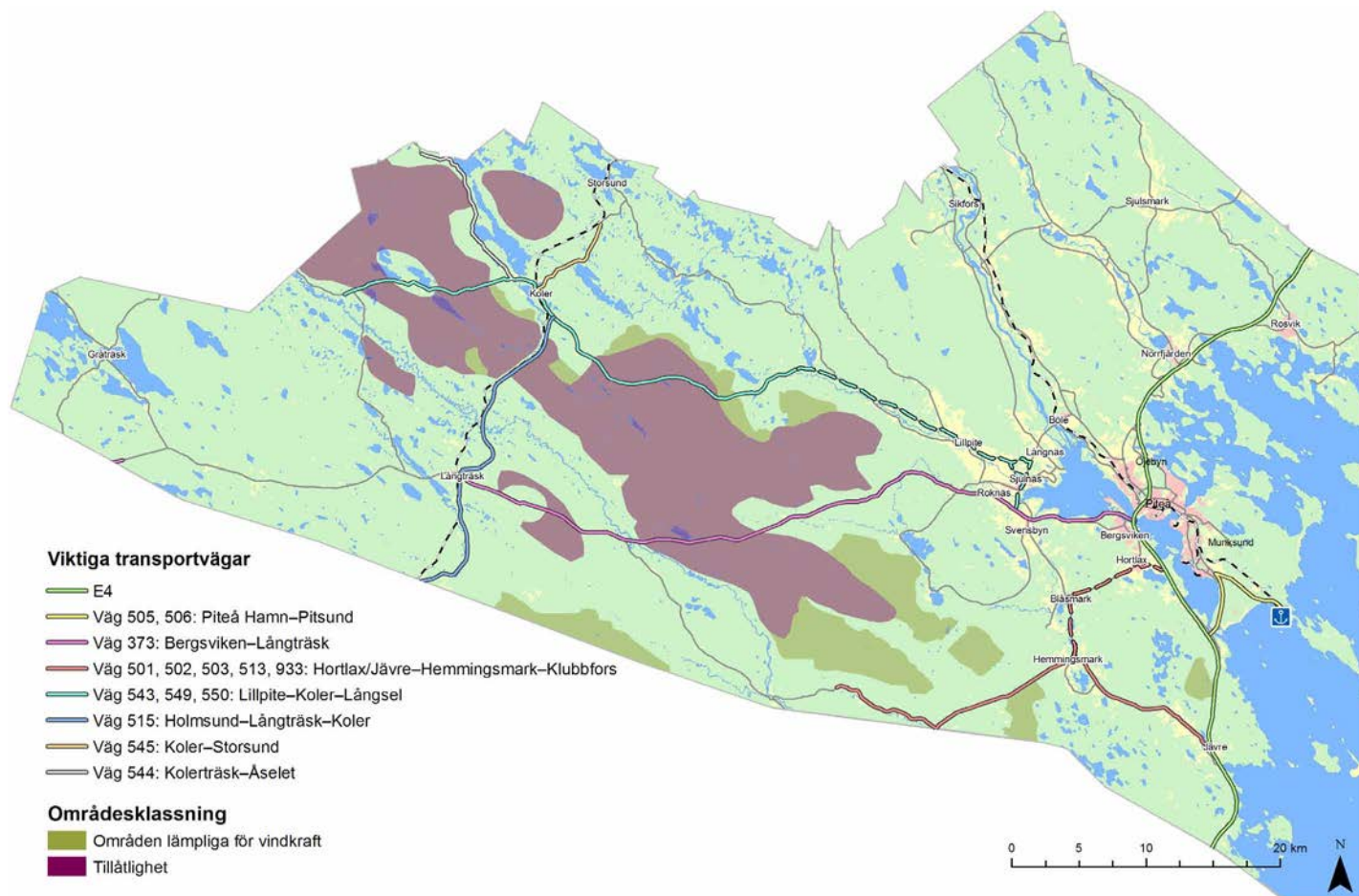
I de tillstånd som hittills prövats i kommunen transporteras vindkraftverksdelar främst via båt, vilket innebär att dessa transporter utgår från Piteå hamn. Massor bryts oftare relativt nära etableringsområdet. Transport av massor kan således utgöra relativt mindre belastning på det allmänna vägnätet samt få mindre konsekvenser för de tätbebyggda områdena närmare kusten.

Förutom underhållsåtgärder på grund av avsevärt ökat slitage på vägar kommer förstärkningsåtgärder och breddning av broar att krävas. Åtgärder för att höja trafiksäkerheten genom byar och vid bebyggelse kommer vara av mycket stor vikt.

En utbyggnad av vindkraften enligt Vindbruksplanen innebär att vindbruket koncentreras till kommunens södra och väst-nordvästra delar. Gods som anländer via Piteå hamn kommer att transporteras på de allmänna vägar som leder från Piteå hamn, via Pitsund, västerut genom kommunens södra och centrala delar (se figur 3).

För utbyggnaden av vindkraft i utpekade områden är följande vägar i det allmänna vägnätet särskilt viktiga och förväntas få de största trafikökningarna:

- **Väg 505/506: Piteå hamn–Pitsund.** Anslutning mellan E4 och Piteå hamn.



Figur 3: Viktiga transportvägar under byggskedet

- **Väg 373: Bergsviken–Långträsk.**
- **Väg 543/550: Svensbyn–Lillpite–Koler.** Särskilt känslig i Infjärdensområdet pga boendemiljöer. Transporter bör så långt som möjligt undvikas.
- **Väg 515/545: Holmsund–Långträsk–Koler–Storsund.**
- **Väg 544: Kolerträsk–Åselet.**
- **Väg 501/502/503/513/933: Hortlax/Jävre–Hemmingsmark–Klubbfors.** De två alternativa vägarna mellan Hemmingsmark och E4 är känsliga pga boendemiljöer, i synnerhet den via Hortlax–Blåsmark.

Samtliga ovan nämnda vägsträckor tillhör det statliga vägnätet, vilket innebär att Trafikverket ansvarar för skötseln. Det kommunala vägnätet bedöms inte påverkas av de ökade transporterna.

Ovan nämnda vägar har högsta bärighetsklass, BK1. Bärighetsklassen avgör vilken maximal bruttovikt som är tillåten för fordon som färdas på vägen. För vägar med BK1 tillåts maximalt en bruttovikt på 60 ton.

6. Övriga konsekvenser

6.1. Mellankommunala frågor

Samtliga omgivande kommuner kommer att tillskrivas i samråds- respektive utställnings-skedena för att ges möjlighet till påverkan av planförslaget. Synpunkterna kommer därefter att vägas mot övriga intressen. Den påverkan som vindkraftutbyggnad i kommunen kan ha för omgivande kommuner torde bestå av

- påverkan på landskapsbilden
- påverkan på energisystemet
- påverkan på transportsystemet
- påverkan på rennäringsen
- påverkan på olika samhällsfunktioner

6.2. Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av en vindkraftsutbyggnad hänger främst ihop med de arbetstillfällena som skapas dels tillfälligt för (lokala) anläggningsentreprenörer, dels under driftsskedet för underhåll, service och tillsyn. De planer som finns i Piteå avseende tillverkningsindustri kan innebära ytterligare sysselsättningseffekter av vindkraftutbyggnaden (se avsnitt 6.6 Del 2 Planeringsförutsättningar).

Nya vägar till vindkraftanläggningar kan underlätta transporter inom skogsområden och därmed förbättra de ekonomiska förutsättningarna för skogsbruksnäringen.

För markägare och även för berörda grannar till markägare kan ekonomisk ersättning för upplåtande av mark eller närmiljö innebära att inställningen till etableringen blir mer positiv. Ibland erbjuds lokalbefolkningen möjlighet att delta ekonomiskt i vindkraftprojekt.

6.3. Sociala konsekvenser

Om den ekonomiska avkastningen endast kommer markägare till godo, medan störningarna drabbar grannar och annan lokalbefolkning, kan oönskade konflikter kring etableringar uppstå. Ett möjligt sätt att balansera konflikterna är att använda sig av olika fördelningsmodeller, så att de ekonomiska vinsterna kan komma flera/så många som möjligt av de berörda till del.

För att minska påverkan på rekreativvärden är det viktigt att stor omsorg ägnas åt den exakta lokaliseringen och utformningen av etableringarna. Hänsyn till rekreativvärden har tagits vid utpekandet av lämpliga och olämpliga områden för vindkraft.

Hänsyn till friluftslivet har tagits i planen i och med att stora områden undantagits från etablering av vindkraft. Det är oklart hur friluftslivet påverkas i de områden som utpekats. Friluftslivets påverkan av vindkraftsetablering är en fråga som måste följas i arbetet med uppföljning av planen, se avsnittet 8 Uppföljning.

7. En uthållig kommun

7.1. Allmänt

Det övergripande målet vid nyetablering av verksamheter är att en hållbar utveckling ska främjas, så att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (MB 1 kap 1§).

Vindkraften är en ren, lokal energikälla vars miljöeffekter inte är bestående. Den dag produktionen upphör försvinner även miljöeffekterna (exempelvis avseende ljud och landskapsbild). Verken på land kan rivras och marken efterbehandlas, vilket gör att spåren efter produktionen kan begränsas. Till havs tas verken bort, förutom den del av fundamentet som ligger ca 1 m under havsbotten.

7.2. Miljömål

Riksdagen har antagit 16 mål för miljökvaliteten i Sverige. Miljömålen ger ledning för att bedöma vad en hållbar utveckling innebär och är därigenom vägledande vid tillämpningen av bestämmelserna i miljöbalken. All planering bör därför sträva efter att uppfylla dessa mål. Nedan beskrivs kortfattat hur berörda miljömål påverkas.

Miljömålen ”Begränsad klimatpåverkan”, ”Frisk luft”, ”Bara naturlig försurning” och ”Ingen övergödning” är alla förbundna med luftutsläpp i samband med energiproduktion, vilken bör övergå från fossilbränsle till uthålliga alternativ. Nyproducerad vindkraft kan ersätta elenergi från kol- och oljeeldade kraftverk och medverkar därigenom till minskad växthuseffekt, liksom minskade försurande och övergödande nedfall. Vindkraften kan därmed bidra till att uppfylla de fyra miljömål, som är relaterade till luftutsläpp.

Miljömålet ”Levande sjöar och vattendrag” innebär bland annat att särskilt värdefulla sjöar och vattendrag behöver ett långsiktigt skydd. Genom en restriktiv hållning till utbyggnad av vindkraft i skärgården, längs kusterna och de större vattendragen medverkar planförslaget till att detta mål uppfylls. I efterföljande prövning får vandringsvägar för fisk säkerställas.

Miljömålen ”Myllrande våtmarker”, ”Levande skogar”, ”Ett rikt odlingslandskap” och ”Ett rikt växt- och djurliv” påverkas negativt av anläggningarnas fysiska intrång med effekter på biologisk mångfald och produktion samt på kulturlandskapets kontinuitet. Stor vikt bör, i samband med tillståndsansökan, läggas vid att minimera riskerna med detta och bör kunna hållas till att endast medföra en begränsad påverkan.

Miljömålen ”Skyddande ozonskikt”, ”Giftfri miljö”, ”Storslagen fjällmiljö” och ”Säker strålmiljö” påverkas inte av planförslaget.

7.3. Klimatfaktorer

Om el från vindkraft ersätter el producerad i fossileldade anläggningar, kan ett vindkraftverk med en effekt på 2 MW på ett år minska utsläppen av fossil koldioxid med ca 2 000 ton (SOU 1999:75).

I det fall samtliga områden, som pekats ut inför samrådet, skulle exploateras maximalt med vindkraft, innebär det en installerad effekt av uppskattningsvis 4 000 MW (ca 2 000 verk med installerad effekt av 2 MW). Om den producerande elen ersätter el från fossileldade anläggningar medverkar utbyggnaden till en minskning av utsläpp av fossil koldioxid motsvarande ca 4 miljoner ton per år.

Om planen nyttjas fullt ut skulle Piteå kommun bidra med förnyelsebar elproduktion motsvarande över 10 TWh vilket är ca 6-7 gånger elanvändningen i Piteå kommun som är ca 1,5 TWh/år. (Uträkningen är gjord enligt följande: 2,5 vindkraftverk per kvadratkilometer, verk på 2,5 MW och 2 500 fullasttimmar.)

7.4. Miljökvalitetsnormer

MKN Utomhusluft

I Piteå överskrids inte någon norm för utomhusluft. Halterna av kvävedioxid i centrala Piteå är så pass höga att mätningar måste ske. En vindkraftsutbyggnad enligt planen har gynnsam inverkan på MKN utomhusluft om vindkraften ersätter förbränning av biobränsle eller fossila bränslen.

MKN Fisk- och musselvatten

Åby och Byske älvar utgör laxvatten. Vid en utbyggnad enligt planen finns risk för att MKN Fisk och musselvatten kan påverkas. Detta gäller vid utbyggnad av Markbygden Etapp I och II samt områdena L6 och L10. Särskild uppmärksamhet måste finnas kring dikning och grumling i samband med anläggandet av vägar. Erosion och ras måste undvikas. Se också kap 11 Riktlinjer för vindkraftutbyggnad.

MKN Sjöar, vattendrag och kustvatten

Utbyggnad i enlighet med planen medför risk för negativ påverkan på vattendrag i de utpekade områdena samt i områdenas närhet. Särskild uppmärksamhet måste finnas kring dikning och grumling i samband med anläggandet av vägar. Erosion och ras måste undvikas. Se också kap 11 Riktlinjer för vindkraftutbyggnad.

8. Samlad bedömning

Det tematiska tillägget till översiktsplanen avseende vindbruk i Piteå kommun är avsett att fungera som ett planeringsinstrument för att styra och anpassa vindkraftsutbyggnad till förutsättningarna i Piteå kommun.

Planen baseras på ett resurshushållningsperspektiv och pekar ut stora områden för vindkraft.

Planens genomförande innebär en förändrad landskapsbild och konsekvenser för boende, rekreation, friluftsliv och rennäring.

Planens genomförande innebär också en ändrad markanvändning från skogsbruk till väg och anläggningar på ca 4 000 ha (40 km²).

Planens genomförande innebär en materialanvändning av massor motsvarande ca 7 milj m³ samt betydande mängder stål och komposit.

Planens genomförande innebär också ett ökat antal tunga transporter i samband med uppförande av vindkraftverk, totalt ca 400 000 om hela planens potential genomförs.

9. Uppföljning

Enligt 6 kap 18 § Miljöbalken måste alla planer och program som miljöbedöms också följas upp. Uppföljningen ska täcka all betydande miljöpåverkan dvs i princip positiva, negativa, förutsedda och oförutsedda konsekvenser.

Syftet med uppföljningen är att kommunen tidigt ska skaffa sig kunskap om den miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet faktiskt medför så att avhjälpande åtgärder kan sättas in.

Kunskapsläget gällande vindkraft förändras hela tiden och vindkraften som näring och planeringsintresse bör utifrån kunskapsläge och utvärdering av genomförda projekt regelbundet utvärderas. Det tematiska tillägget avseende vindkraft revideras regelbundet utifrån genomförda utvärderingar och uppföljningar och förvärvad kunskap används i efterföljande prövningar.

Uppföljning av översiktplanen föreslås ske i kommunens årsredovisning. För att följa upp miljökonsekvenserna krävs tydliga och mätbara indikatorer.

Följande avses redovisas avseende detta:

- Antal verk som givits tillstånd enligt miljöbalken.
- Antal inkomna bygglovansökningar och givna bygglov för vindkraftverk.
- Eventuella detaljplaner, bygglov eller andra lov som strider mot riktlinjerna i översiktplanen.
- Antal uppförda verk under året.
- Samlad energiproduktion från vindkraftverken (i den mån uppgifterna finns tillgängliga)

- Klagomål och konstaterade olägenheter för människors hälsa och miljön utifrån vindkraftproduktionen.
- Bedömning av andra effekter av vindkraftutbyggnaden t ex, direkt arealbehov, påverkan på landskapsbild, friluftsliv, natur- och kulturmiljö, rennäring, ekonomi och samhällsfunktioner.

10. Referenser

1. Piteå Kommun, 2010. Örninventering.
2. Ahlén, I. 2004. Fladdermusfaunan i Sverige – Arternas utbredning och status. Kunskapsläget 2004. – Fauna och Flora 99 (2): 2–11.

Om Vindbruksplan

Detta dokument tillhör ett tillägg till översiktsplan angående vindbruk med syfte att skapa planeringsförutsättningar för vindkraftentreprenörer och lokala kooperativ att etablera vindkraftanläggningar i kommunen. Arbetet är inriktat mot att ta fram de mest lämpliga områdena utifrån vindförutsättningar och infrastruktur med hänsyn taget till bebyggelse, natur-, kultur- och friluftsvärden med flera värden.

Vindbruksplan består av följande handlingar:

Del 1: Plan

Del 2: Planeringsförutsättningar

Del 3: Miljökonsekvensbeskrivning (detta dokument)

Samrådsredogörelse

Utlåtande och särskild sammanställning

Vart vänder jag mig med frågor?

Frågor kring Vindbruksplan kan skickas med e-post till
fysiskplanering@pitea.se

Eller med post till:

Piteå kommun

Samhällsbyggnad

Fysisk planering

941 85 Piteå

Du kan även besöka oss på Samhällsbyggnad, Fysisk planering, Piteå kommun, Svartuddsvägen 1, eller ringa Piteå kommuns växel: 0911-69 60 00



Piteå Kommun

§ 180

Riktlinjer för inköp

21KS310



Riktlinjer för inköp

Dokumentnamn	Dokumenttyp	Senast reviderad	Beslutsinstans
Riktlinjer för inköp	Riktlinjer	2021-08-23 § 180	Kommunstyrelsen
Dokumentansvarig/processägare	Version	Diarienummer	Giltig till
Kommunledningsförvaltningen	2	21KS310	2025-12-31
Dokumentinformation	Anger ramarna för inköp och upphandling		
Dokumentet gäller för	Nämnder och styrelser samt i tillämpliga delar bolagskoncernen		



Innehåll

1	Inledning.....	2
2	Inköpsorganisationen	2
2.1	Central inköpsfunktion	2
2.2	Inköpssamordnare.....	2
2.3	Beställare	2
2.4	Referensgrupp.....	2
3	Samverkan.....	3
4	Lagen och tröskelvärden	3
4.1	Grundläggande upphandlingsprinciper.....	3
4.2	Tröskelvärden	3
5	Upphandling	4
5.1	Avrop.....	4
5.2	Direktupphandling	4
5.3	Beslut om upphandling.....	4
6	Mångfald och en väl fungerade konkurrens	4
7	Finansiering.....	4
8	Avtal och uppföljning.....	5
8.1	Avtalstrohet	5
8.2	Avtalsregistrering	5
9	Miljömässigt ansvarsfull upphandling	5
10	Djurskydd.....	5
11	Social hänsyn.....	5
11.1	Mänskliga rättigheter	6
12	Innovationer och innovativa lösningar	6
13	Prioriteringsordning för upphandlingar	6
14	Strategisk inriktning för hållbara inköp	7



I Inledning

Riktlinjerna anger ramarna för kommunkoncernens inköpsprocess och grundar sig på kommunens inköspolicy. Inköpsprocessen är en kommunövergripande process. Kommunstyrelsen beslutar om upprättande av kommunövergripande riktlinjer. Med inköp och inköpsprocessen avses ett antal delprocesser; upphandlingsprocessen, beställningsprocessen, betalningsprocessen och uppföljningsprocessen.

Piteå kommunkoncernen består av ett antal upphandlande myndigheter och enheter, vilka lyder under de lagar som styr offentlig upphandling. Inköp är en strategisk ledningsfråga och kan användas som styrmedel för att nå uppsatta mål och effektivt resursnyttjande. Alla medarbetare som berörs av någon del av inköpsprocessen ska ha kännedom om och tillämpa kommunkoncernens riktlinjer samt övriga gällande styrdokument, beslutad inköpsprocess och tillhörande rutiner för inköp.

2 Inköpsorganisationen

Inköpsprocessen är en kommunövergripande process med ett antal definierade nyckelpersoner inom inköpsprocessen. För att säkerställa kvaliteten i inköpsprocessen bör dessa nyckelpersoner, enligt nedan beskrivna roller, ha god kompetens inom hela inköpsprocessen. Kompetensutveckling, samarbete, erfarenhets- och informationsutbyte ska ske kontinuerligt.

2.1 Central inköpsfunktion

Inköpschefen ansvarar för strategisk ledning och styrning av inköpsverksamheten, inköpsprocessen samt utvecklingsfrågor. Funktionen ansvarar för strategiska och kostnadseffektiva upphandlingar, målsättningen är att kommunen ska göra goda affärer som svarar upp mot de kommunala verksamheternas behov. Funktionen ansvarar även för inköpsanalyser och utveckling av uppföljningsarbetet i syfte att säkerställa en kvalitetssäkrad uppföljningsprocess. Funktionen ansvarar för koordinering och support av kommunens inköpssamordnare.

2.2 Inköpssamordnare

Inköpssamordnare kvalitetssäkrar och samordnar inköp för den egna verksamheten/förvaltningen samt innehar roll som koordinator och support för övriga beställare i verksamheten.

2.3 Beställare

Beställaren kvalitetssäkrar och samordnar inköp för den egna verksamheten.

2.4 Referensgrupp

Referensgrupperna är utsedda resurser från verksamheten med syfte att säkerställa att rätt sortiment eller tjänst upphandlas. Referensgruppens uppgift är att inhämta synpunkter från brukare samt att iakttä helhetssyn vid framtagandet av kravspecifikation för att möta



kommunens samlade behov av aktuella varor och/eller tjänster. Referensgruppens deltagande och engagemang i upphandlingsprocessen säkrar att upphandlingen utformas för att lösa verksamhetens behov och säkerställer ett ändamålsenligt avtal. Upphandlaren leder upphandlingsprocessen som omfattar behovsanalys, marknadsanalys, upphandlingens genomförande och implementering av avtal.

3 Samverkan

Samordnad upphandling ska genomföras inom de inköpsområden där det finns gemensamma behov och där det är affärsmässigt gynnsamt. Upphandling kan samordnas dels inom kommunen och dels i samarbete med andra upphandlande myndigheter/enheter och andra externa aktörer. Centralt upphandlade ramavtal genom inköpscentraler kan användas där det bedöms ge verksamhetsnytta och/eller en effektivare upphandlingsprocess.

4 Lagen och tröskelvärden

4.1 Grundläggande upphandlingsprinciper

Utifrån lagstiftningens fem grundprinciper är det av särskild vikt för upphandlande myndighet och enhet att beakta följande:

- **Icke diskriminering**

Förbud att indirekt eller direkt diskriminera någon potentiell leverantör exempelvis utifrån nationalitet. Detta innebär bland annat att det inte är möjligt att ställa krav som ger ett speciellt företag fördelar, exempelvis ett lokalt företag.

- **Likabehandling**

Samma förutsättningar ska ges till samtliga potentiella leverantörer. Innebär exempelvis att information som ges ska tillhandahållas till samtliga leverantörer, vid samma tidpunkt.

- **Öppenhet**

Upphandlingen ska vara öppen, tydlig och saklig. Leverantör ska veta hur och på vilka premisser upphandlingen och dess bedömningar/tilldelning kommer att ske.

- **Proportionalitetsprincipen**

De krav som ställs i upphandlingen ska stå i samband med det som upphandlas och även vara nödvändigt för att uppnå upphandlingens syfte. Kraven ska vara i rimlig proportion till den upphandlade varan/tjänsten.

- **Ömsesidigt erkännande**

Krav på att leverantör ska uppvisa speciell utbildning/intyg utfärdat av speciell myndighet eller liknande kan inte ställas. Leverantör som kan uppvisa likvärdig utbildning/intyg eller liknande som har utfärdats i ett EU-medlemsland av behörig intygsgivare/myndighet ska godkännas.

4.2 Tröskelvärden

Tröskelvärden är det beloppsvärde som avgör vilka regler i lagstiftningen som ska tillämpas i



respektive upphandling, de direktivstyrda förfarandena över tröskelvärdena eller de nationella förfarandena under tröskelvärdena. Tröskelvärden revideras vanligtvis vartannat år. Det totala avtalsvärdet av det som ska anskaffas avgör vilket förfarande som ska tillämpas. För att se aktuella värden se Konkurrensverkets hemsida

5 Upphandling

5.1 Avrop

Avrop ska ske från kommunens avtal, i de fall avtal saknas ska upphandling genomföras. Verksamheten ska i förekommande fall initiera en upphandling och beställa ett upphandlingsuppdrag.

5.2 Direktupphandling

När det totala avtalsvärdet understiger direktupphandlingsgränsen kan direktupphandling användas. Direktupphandlingens värde och komplexitet avgör om verksamheten eller central inköpsfunktion ska genomföra upphandlingen.

Vid beräkning av direktupphandlingarnas värde avses den upphandlande myndighetens köp av varor/tjänster av samma slag under ett räkenskapsår. Alla direktupphandlingar ska konkurrensutsättas. Direktupphandling ska föregås av en analys av det långsiktiga behovet av en vara eller tjänst. I det fall det konstateras att kommunen har ett återkommande behov, ligger det i affärsmässigheten att upphandla ett ramavtal. Värdet avgör formaliakrav samt former för dokumentationsplikt. Direktupphandlingar ska alltid diarieföras och registreras i kommunens avtalsdatabas.

5.3 Beslut om upphandling

Beslutsinstans i samband med anskaffning av varor, tjänster och entreprenader är reglerad i kommunens Reglemente för styrelse och nämnder samt i nämndernas delegationsordningar.

6 Mångfald och en väl fungerade konkurrens

Konkurrensen på marknaden och mångfalden av leverantörer, varor och tjänster ska tillvaratas för att eftersträva goda affärer. Vid planering av upphandlingar ska hänsyn tas till små och medelstora leverantörers möjligheter att lämna anbud på hela eller delar av efterfrågad volym. Innan anbudsunderlaget skrivs, bör dialog genomföras med potentiella leverantörer för att uppnå större förståelse och ökad kunskap om vilka lösningar marknaden kan erbjuda eller utveckla.

7 Finansiering

Finansiering av anskaffning sker inom ramen för nämndernas tilldelade budget för drift respektive investeringar. Ansvar för finansiering via leasing/upplåning ligger inom finansförvaltningen, Ekonomiavdelningen.



8 Avtal och uppföljning

Uppföljningsprocessen omfattar bland annat avtalsuppföljning och leverantörsuppföljning. Avtal ska aktivt följas upp, såväl inom verksamheter som på övergripande koncernnivå.

8.1 Avtalstrohet

Kommunens beställare är skyldig att följa tecknade avtal. Vid anskaffningsbehov ska kontroll göras mot kommunens avtalsdatabas för att undersöka om avtal finns. Inköp som faller inom befintliga avtal får inte ske från annan leverantör än den/de som är avtalade. Varje förvaltning ska säkerställa att styrdokument och rutiner för inköp följs.

8.2 Avtalsregistrering

Samtliga avtal ska registreras i kommunens gemensamma avtalsdatabas. Detta gäller även direktupphandlingar. I det fall direktupphandlingar genomförs av verksamheten, ansvarar verksamheten för att registrera avtalet. Syftet med den centrala avtalsdatabasen är att erhålla tillförlitlig statistik gällande kommunens avtalstrohet. Detta för att säkerställa kvaliteten i avtalsuppföljning mot kommunstyrelsens mål.

9 Miljömässigt ansvarsfull upphandling

Miljöhänsyn i offentlig upphandling handlar om att öka användningen av miljökriterier och använda inköp som ett strategiskt verktyg för att nå miljömål.

Miljöanpassad upphandling ska leda till att användningen av andelen miljöanpassade produkter ökar, att kommunen når uppställda mål samt att teknik och nya innovationer utvecklas.

För att uppnå de åtaganden som gjorts i enlighet med Piteå kommuns diplomering som Fairtrade City, ska etisk hänsyn beaktas i upphandlingsprocessen.

Mer information om miljöhänsyn och etisk hänsyn vid upphandling och exempel på kriterier finns på Upphandlingsmyndighetens hemsida.

10 Djurskydd

Vid upphandling av livsmedel ska svensk djurskyddslagstiftning vara vägledande. Upphandlingsmyndighetens miljökriterier och stödverktyg för att ställa krav på djurskydd ska vara vägledande vid upphandling. Vid upphandling av animaliska livsmedel ska upphandlingsmyndighetens baskrav utgöra lägsta nivå.

11 Social hänsyn

Kommunen ska eftersträva målsättning för social hänsyn utifrån den nationella upphandlingsstrategin. Arbetsrättsliga villkor och säkerställande av tillgänglighet ska särskilt beaktas om upphandlingens art motiverar detta. Upphandlingsmyndighetens handledning ska vara vägledande.



Kommunens leverantörer ska ha tecknat kollektivavtal eller i väsentliga delar likvärdiga försäkringslösningar för att trygga de anställdas arbetsvillkor samt skapa rättvisa konkurrensvillkor för företagen. Mer information om social hänsyn vid upphandling och exempel på kriterier finns på upphandlingsmyndighetens hemsida.

11.1 Mänskliga rättigheter

I förberedelsefasen av en upphandling ska hänsyn tas till hållbarhetsrisker i leveranskedjan om upphandlingens art motiverar detta. Riskanalyser kan vara aktuella inom produktkategorier där det förekommer hög risk inom områdena mänskliga rättigheter, arbetares rättigheter, miljöskydd och korrupcion i leveranskedjan.

Upphandlingsmyndighetens vägledning avseende hållbarhetsrisker i leveranskedjor ska ligga till grund för bedömning om särskild riskanalys ska genomföras för att identifiera risker inom leveranskedjan.

12 Innovationer och innovativa lösningar

Lämpliga områden för innovationsupphandling identifieras i förberedelsefasen av en upphandling och ska särskilt beaktas om upphandlingens art motiverar detta. Vägledning kring innovationsupphandling finns på upphandlingsmyndighetens hemsida.

13 Prioriteringsordning för upphandlingar

I de fall upphandlarresurser inte räcker till för att genomföra upphandlingar i den takt som det finns behov och efterfrågan av ska prioritering ske enligt nedanstående rangordning.

1. Katastrof-, olycks- och räddningsinsatser

Exempelvis tjänster, boende, fordon, utrustning och redskap, etc.

2. Ramavtal

Ramavtal som är strategiska ur försörjningssynpunkt för kommunens olika verksamheter. Livsmedel, sjukvårdsmaterial, hälso- och sjukvård, persontransporter, bränsle, verktyg och redskap, maskintjänster/vinterväghållning, papper och plast, kontorsmaterial och byggmaterial, etc.

3. Investeringar

Exempelvis bostadsbyggande, fritidsanläggningar och infrastruktursatsningar.

4. Delfinansierade projekt

EU- och/eller statligt finansierade projekt inom olika områden.

5. Övrigt

Ramavtal och leveransavtal som inte är strategiska för kommunen.

När behov föreligger ska inköpsenheten kunna lyfta upphandlingsprioriteringar till kommunstyrelsens arbets- och personalutskott för vägledning och dialog.



I 4 Strategisk inriktning för hållbara inköp

Kommunstyrelsens arbets- och personalutskott beslutar om mål och strategisk inriktning i upphandlingar som avser medborgarnära tjänster, större projekt samt upphandlingar med hög grad av miljöpåverkan.

Antagen av KS 2020-04-28 § 126
Reviderad av KS 2021-08-23 § 180

§181

**Remiss - En väl fungerande
ordning för val och
beslutsfattande i
kommuner och regioner
(SOU 2021:16)**

21KS255



Ert dnr Fi2021/01444

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss, En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner SOU 2021:16

Piteå kommun har tagit del av betänkande och förslag för en väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Piteå kommun ställer sig bakom utredningens förslag i sin helhet. Nedan kommenteras utredningens förslag var för sig.

Automatiserat beslutsfattande i kommuner och regioner

Piteå kommun är mycket positiva till en förändring som ger möjlighet till automatiserat beslutsfattande via delegation till en automatiserad beslutsfunktion. Det är bra att det blir tydliga regler för denna typ av funktioner och det kommer att påskynda utvecklingen inom den kommunala administrationen. En automatiserad beslutsfunktion som utgår från redan fastställda normer ger även möjligheter till effektiviseringar. Piteå kommun ser klara fördelar med att likställa delegation till beslutsfunktioner med normal delegation då det gör det enkelt och det är ett förfaringsätt som kommunerna har stor erfarenhet av.

Ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige

Piteå kommun ställer sig bakom förslaget att stifta en ny lag om proportionella val i kommuner och regioner med ordentliga förarbeten och modernt språkbruk. Dagens regleringar av proportionella val fungerar men det är positivt att det blir tydligare vad som gäller vid proportionella val, då det är en relativt komplicerad process som kräver viss kunskap för att vara transparent.

Piteå kommun ställer sig även bakom förslaget att det ska vara möjligt att hålla fyllnadsval för att ersätta ledamöter som valts proportionellt. Detta förslag underlättar administration av val och ger goda möjligheter till att representationen i nämnderna inte förändras under mandatperioden.

Tjänstgöringen för ersättare i fullmäktige

Piteå kommun har inget att erinra emot att nuvarande ordning behålls.

De kommunala jävsbestämmelserna

Piteå kommun ser bara fördelar med att Kommunallagens bestämmelser om jävsgrunder anpassas till förvaltningslagen. Det är rimligt och ger en ökad tydlighet att samma jävsbestämmelser och skrivningar i lagen gäller oberoende beslutsforum.

Överklagande av kommunala föreskrifter

Piteå kommun har inget att erinra emot att förvaltningslagens bestämmelser om överklagning införs som enhetlig norm i den speciallagstiftning som betänkandet tar upp. Det ger en ökad tydlighet och enkelhet för både kommunen och medborgarna.



Piteå kommun

Anders Lundkvist (S)
Vice ordförande för Kommunstyrelsen

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner

BETÄNKANDE AV UTREDNINGEN OM EN
VÄL FUNGERANDE ORDNING FÖR VAL OCH
BESLUTSFATTANDE I KOMMUNER OCH REGIONER



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:16

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner

*Betänkande av Utredningen om en väl fungerande ordning
för val och beslutsfattande i kommuner och regioner*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:16

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0047-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lena Micko

Regeringen beslutade 6 februari 2020 att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag om en väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner.

Samma dag förordnades f.d. justitierådet Marianne Eliason som särskild utredare.

Den 2 april 2020 förordnades handläggaren Malin Annegård, Sveriges Kommuner och Regioner, förbundsjuristen Lena Dalman, Sveriges Kommuner och Regioner, rättssakkunniga Madeleine Josefsson, Justitiedepartementet, rättssakkunniga Sanja Moraca Roos, Finansdepartementet, rättssakkunnige Daniel Sandberg, Finansdepartementet, valhandläggaren Annica Sundel, Valmyndigheten, samt departementssekreteraren Jenny Wada, Socialdepartementet som experter i utredningen.

Som ledamöter i en till utredningen knuten parlamentarisk referensgrupp förordnades den 2 april 2020 Ida Karkiainen (S), Erik Ottoson (M), Mikael Strandman (SD), Göran Lindell (C), Daniel Bernmar (V), Irene Oskarsson (KD), Lisa Flinth (L) samt Joann Ling (MP). Den 13 maj 2020 entledigades Joann Ling från hennes uppdrag och samma dag förordnades Anton Nordqvist (MP), som ledamot.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 mars 2020 kanslirådet Håkan Eriksson.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om en väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet, *En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner*, SOU 2021:16. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2021

Marianne Eliason

/Håkan Eriksson

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner	21
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	28
1.3 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken	29
1.4 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	30
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	32
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor	33
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner.....	34
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:324) om medborgarvittnen	36
1.9 Förslag till lag om ändring i sparbankslagen (1987:619)	37
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser	38
1.11 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).....	39
1.12 Förslag till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1975:1313)	43

1.13	Förslag till förordning om ändring i vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap.....	44
2	Utredningens uppdrag och dess genomförande.....	45
2.1	Utredningens uppdrag	45
2.2	Utredningens arbete.....	46
3	Automatiserat beslutsfattande.....	47
3.1	Bakgrund.....	47
3.1.1	Utredningens uppdrag.....	47
3.1.2	Hemställen från Sveriges Kommuner och Regioner	48
3.2	Kommuner och regioner.....	48
3.2.1	Kommuner och regioner ur ett historiskt perspektiv	48
3.2.2	Den kommunala organisationen	50
3.3	Regelverket för det kommunala beslutsfattandet.....	53
3.3.1	Grundläggande reglering och begrepp.....	53
3.3.2	Förvaltningslagen.....	57
3.3.3	Kommunallagens reglering av det kommunala beslutsfattandet	63
3.4	Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten.....	67
3.4.1	Nationell rätt.....	67
3.4.2	Europakonventionen och dataskyddskonventionen.....	70
3.4.3	Unionsrätten	72
3.5	Automatiserat beslutsfattande hos statliga myndigheter.....	80
3.5.1	Rättsligt stöd för automatiserat beslutsfattande	80
3.5.2	Försäkringskassan	83
3.5.3	Transportstyrelsen	85
3.5.4	Skatteverket.....	87

3.5.5	Riksrevisionens granskning av automatiserat beslutsfattande.....	89
3.6	Utredningens förslag	89
3.6.1	En möjlighet till automatiserat beslutsfattande av beslut som fattas av kommunala nämnder	89
3.6.2	Beslut i ärenden som överklagas förvaltningsrättsligt ska kunna fattas automatiserat	97
3.6.3	Delegation till en automatiserad beslutsfunktion.....	103
4	Ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige.....	109
4.1	Bakgrund	109
4.1.1	Utredningens uppdrag	109
4.1.2	Riksdagens tillkännagivande	109
4.1.3	Skrivelse från Sveriges Kommuner och Regioner.....	110
4.2	Analys av ordningen för val i fullmäktige och nämnder.....	111
4.2.1	Kommunallagens reglering	111
4.2.2	Proportionellt valsätt i fullmäktige	113
4.3	Utredningens förslag och bedömningar.....	122
4.3.1	Ny lag om proportionella val i kommuner och regioner	122
4.3.2	Proportionella val av ersättare och suppleanter ska förutsätta att valet av ledamöter skett proportionellt.....	123
4.3.3	Ordningen för hur valen genomförs samt dubbelvalsavveckling	124
4.3.4	Gruppbeteckningar.....	126
4.3.5	Ny metod för att fastställa ordningen inom en valsedelsgupp	128
4.3.6	En möjlighet till fyllnadsval avseende val till styrelse och nämnder som genomförts proportionellt.....	131
4.3.7	Följändringar i andra författningar.....	136

5	Tjänstgöringen för ersättare i fullmäktige	137
5.1	Bakgrund.....	137
5.1.1	Utredningens uppdrag.....	137
5.1.2	Riksdagens tillkännagivande.....	137
5.2	Ersättare i fullmäktige	138
5.2.1	Utseende av ersättare vid allmänna val	138
5.2.2	Kommunallagens reglering av ersättares tjänstgöring.....	139
5.2.3	Indelning i valkretsar	140
5.3	Utredningens bedömning	141
5.3.1	Reglerna om ersättares tjänstgöring ska inte ändras	141
6	De kommunala jävsbestämmelserna	143
6.1	Bakgrund.....	143
6.1.1	Utredningens uppdrag.....	143
6.2	Den nuvarande jävsregleringen.....	143
6.2.1	Förvaltningslagens jävsreglering	143
6.2.2	Kommunallagens jävsreglering.....	145
6.3	Kommunallagens bestämmelser om jävsgrunder ska anpassas till förvaltningslagen	148
7	Kommunala föreskrifter	153
7.1	Bakgrund.....	153
7.1.1	Utredningens uppdrag.....	153
7.1.2	Den kommunala normgivningen	154
7.2	Översikt över kommunala normbeslut	155
7.3	Möjligheten att överklaga föreskrifter	156
7.3.1	Utredningens tolkning av uppdraget	156
7.3.2	Föreskrifter med särskilda bestämmelser om överklagande av kommunala normbeslut	157
7.4	Utredningens förslag.....	160

8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	167
8.1	Ikraftträdande	167
8.2	Övergångsbestämmelser.....	168
9	Konsekvenser av förslagen.....	171
9.1	Kraven på konsekvensanalys	171
9.2	Konsekvenser av utredningens förslag	172
9.2.1	Konsekvenser för kommuner och regioner	172
9.2.2	Konsekvenser för enskilda	175
9.2.3	Konsekvenser för staten.....	176
9.2.4	Konsekvenser för företagen.....	176
9.2.5	Övriga konsekvenser.....	176
10	Författningskommentar	179
10.1	Förslaget till lag (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner	179
10.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	195
10.3	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken	196
10.4	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	198
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	199
10.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor	200
10.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner...	201
10.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1981:324) om medborgarvittnen	204
10.9	Förslaget till lag om ändring i sparbankslagen (1987:619).....	205
10.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser	206

10.11 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)	206
10.12 Förslaget till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1975:1313)	212
10.13 Förslaget till förordning om ändring i vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap.....	214

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:10.....	217
Bilaga 2	Exempel på särskilda sammanräkningar för att fastställa ordningen inom en valsedelsgrupp...	227

Förkortningar

dataskyddskonventionen	Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter
dataskyddslagen	lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
dir.	Kommittédirektiv
EU	Europeiska unionen
EU:s dataskyddsförordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

FL	förvaltningslagen (2017:900)
FTL	fastighetstaxeringslagen (1979:1152)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen)
KL	kommunallagen (2017:725)
LOU	lagen (2016:1145) om offentlig upphandling
LOV	lagen (2008:962) om valfrihets- system
LPT	lagen (1991:1128) om psykia- trisk tvångsvård
LSS	lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshind- rade
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	proposition
RF	regeringsformen
RO	riksdagsordningen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
SKR:s handledning	SKR:s skrift ”Lagen om pro- portionellt valsätt – en praktisk handledning”
SoL	socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar

Stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
TF	tryckfrihetsförordningen
Vägförordningen för räddningstjänst	vägförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Syftet med utredningens uppdrag är att åstadkomma en valordning som är lätt att förstå, lätt att tillämpa och säkerställer representation från politiska minoriteter. Uppdraget syftar även till att tillförsäkra fortsatt goda möjligheter för ett effektivt och rättssäkert beslutsfattande i kommuner och regioner.

Utredningen ska ta ställning till hur en möjlighet till automatiserat beslutsfattande kan införas i kommuner och regioner. Utredningen ska särskilt överväga hur ett automatiserat beslutsfattande bör förenas med principerna för det kommunala beslutsfattandet, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och EU:s dataskyddsförordning.

Utredningen ska vidare analysera ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige och särskilt ta ställning till hur det kan säkerställas att ledamöter, valda av fullmäktige, som avgår från ett kommunalt organ får en ersättare som tillhör samma parti. Vidare ska utredningen analysera om regleringen i lagen om proportionellt valsystem är ändamålsenlig.

Utredningen ska också analysera och ta ställning till om det är lämpligt att bestämmelserna om tjänstgöring för ersättare i regionfullmäktige skiljer sig från motsvarande reglering för kommunfullmäktige.

Utredningen ska vidare analysera om kommunallagens jävsbestämmelser bör anpassas till förvaltningslagen.

Slutligen ska utredningen kartlägga samtliga författningar som innehåller överklagbara kommunala normbeslut och lämna förslag på en tidsgräns för överklagande av normbeslut som fattas enligt 1 § lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor.

Automatiserat beslutsfattande i kommuner och regioner

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av att underlätta för den kommunala sektorn att möta ökade arbetsuppgifter. Ett sätt är att ta tillvara de möjligheter till effektivisering som finns i digitala arbetssätt och verktyg. Att kunna använda automatiserade beslut för i detta perspektiv med sig en rad fördelar. En effektivare administration innebär frigjord tid för de anställda och möjligheter att förbättra servicen till invånarna genom snabbare beslut. Erfarenheterna av att använda automatiserade beslut i staten får anses vara övervägande goda och det finns ingen anledning att särbehandla kommunal förvaltning i detta avseende.

Utredningen föreslår därför att det i kommunallagen (2017:725) införs bestämmelser som ger en möjlighet för kommuner och regioner att besluta att beslutanderätten i sådana ärenden som en nämnd i dag kan delegera till t.ex. anställda också ska kunna delegeras till en automatiserad beslutsfunktion. En förutsättning för att delegation ska kunna ske är att ett sådant beslutsfattande inte strider mot bestämmelser i annan lagstiftning. Ansvar för det automatiserade beslutsfattandet ska ligga på respektive nämnd. Delegation till en automatiserad beslutsfunktion ska omfattas av samma regler som gäller för nuvarande delegationsmöjligheter. Beslut i ärenden som överprövas genom laglighetsprövning, beslut i ärenden som inte kan överklagas och beslut i ärenden om upphandling bör, mot bakgrund av unionsrätten, inte omfattas av möjligheten till automatiserat beslutsfattande.

Ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige

En ny lag om proportionella val i kommuner och regioner

Flertalet av bestämmelserna i lagen om proportionellt valsätt (1992:339) härrör från en lag från 1913 och har mer eller mindre okommenterat förts över till senare lagar. Det finns därför i stort sett inte något stöd för rättstillämpningen i form av förarbeten. Mot den bakgrunden föreslår utredningen en helt ny lag om proportionella val i kommuner och regioner med en egen författningskommentar till stöd för lagens tillämpning. En ny lag ger bäst förutsättningar för att åstadkomma ett ändamålsenligt och lättillämpat regelverk.

Förslaget till ny lag innebär vissa förtydliganden och förändringar. Det ska klargöras att en förutsättning för att ersättare och suppleanter ska kunna väljas proportionellt är att valet av ledamöter varit proportionellt. Ordningen mellan namnen inom en valsedelsgrupp (t.ex. ett parti eller en kartell) ska fastställas på samma sätt som vid val inom riksdagen.

Däremot bör ordningen för hur de proportionella valen genomförs inte förändras. Den nuvarande ordningen för hur valen genomförs skiljer sig från vad som gäller för allmänna val men utredningen finner att den nu gällande ordningen är att föredra framför en omvänd ordning.

Inte heller ordningen för s.k. dubbelvalsavveckling ändras. Det torde vara mycket ovanligt att någon väljs av fler än en valsedelsgrupp men om detta sker kan det hanteras på samma sätt som enligt den nuvarande regleringen av sådana dubbelvalssituationer.

Även regleringen av gruppbeteckningar bör behållas oförändrad. Detta innebär i och för sig att det fortsatt kommer att vara möjligt att ingå i en valsedelsgrupp med andra partier utan att det finns någon egentlig samverkan. En förändring på detta område bör dock enligt utredningen inte genomföras eftersom de negativa effekterna i form av påverkan på den fria nomineringsrätten och det förhållandet att partierna stärks gentemot de enskilda ledamöterna med stor sannolikhet är större än fördelarna med en förändrad reglering.

En möjlighet till fyllnadsval avseende val till styrelse och nämnder som genomförts proportionellt

Om en ledamot i en nämnd som har valts proportionellt avgår under mandattiden inträder enligt nu gällande ordning en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring. Det kan få effekten att den avgångne ledamoten ersätts av någon från ett annat parti än det parti som den avgångne ledamoten företrädde. Det kan också leda till att ett parti blir utan representation i nämnden.

För att förhindra en sådan ordning föreslår utredningen att det i 6 kap. 20 § kommunallagen, 19 kap. 7 § föräldrabalken samt 3 kap. 6 och 25 §§ i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner ska införas bestämmelser som gör det möjligt att ersätta en ledamot som valts proportionellt genom fyllnadsval. Vid fyllnadsvalen ska fullmäktige, så långt det är möjligt, säker-

ställa att representationen i en nämnd inte förändras. Detta kommer att medföra att en avgången ledamot i normalfallet ersätts av någon från samma parti. Samtidigt ger regleringen tillräcklig flexibilitet för att hantera undantagssituationer och skapar inget behov av att införa regler om att partitillhörighet måste registreras.

Tjänstgöringen för ersättare i fullmäktige

Regleringen rörande ersättare i fullmäktige skiljer sig åt på flera punkter mellan regionerna och kommunerna. B.la innebär reglerna att antalet ersättare är fler i regionerna än i kommunerna. Vidare utses ersättarna enligt två olika regelverk. Ersättare i regionfullmäktige utses på samma sätt som ersättare i riksdagen. För kommunerna däremot finns det ett särskilt system, reglerat i vallagen (2005:837). Även reglerna för indelning i valkretsar skiljer sig åt mellan regionerna och kommunerna.

Mot bakgrund av att reglerna om ersättare i fullmäktige i flera avseenden skiljer sig åt mellan regionerna och kommunerna finner utredningen inte någon anledning att göra reglerna om ersättares tjänstgöring enhetliga. Det har heller inte framkommit något om att regionerna upplever problem när det gäller att kunna kalla in ersättare till fullmäktige. Någon ändring av regelverket bör därför inte göras.

De kommunala jävsbestämmelserna

Det finns i dag vissa skillnader i regleringen av jävsgrunderna mellan kommunal och statlig sektor. De är inte sakligt motiverade och riskerar att leda till att en jävsituation skulle kunna vara tillåten i kommunal förvaltning men otillåten i den statliga. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen om jävsgrunderna i 6 kap. 28 § kommunallagen ska anpassas till lydelsen av motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen (2017:900). På så sätt uppnås en enhetlig reglering. Skillnaderna mellan kommunallagen och förvaltningslagen vad gäller regleringen av jäv medför i övrigt inte något behov av anpassning.

Överklagande av kommunala föreskrifter

Utredningen har kunnat identifiera en lag och två förordningar med särskilda bestämmelser om överklagande av kommunala normbeslut där det kan konstateras att bestämmelserna om överklagande är ofullständiga. Detta gäller både regleringen av överklagandetid och den generella regleringen av hanteringen av sådana överklaganden. Mot denna bakgrund finns det skäl att komplettera regleringen för att säkerställa en ändamålsenlig hantering av överklaganden av de aktuella normbesluten.

Utredningen föreslår därför att förvaltningslagens bestämmelser om rätt att överklaga, hur ett beslut överklagas, överklagandetid samt myndigheternas handläggning av inkomna överklaganden ska tillämpas på de aktuella överklagandena av kommunala föreskrifter. Det ska därför i lagen om nämnder för vissa trafikfrågor, terrängkörningsförordningen (1975:1313) samt vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap införas bestämmelser om att de aktuella bestämmelserna i förvaltningslagen ska tillämpas. Överklagandetiden ska beräknas från dagen då beslutet senast tillkännagetts.

Konsekvenser av utredningens förslag

Möjligheten till automatiserat beslutsfattande i kommuner och regioner har förutsättningar kommer att kunna medföra effektiviseringar. Bl.a. innebär det en möjlighet att förkorta handläggningstiden så att beslut kan fattas snabbare än i dag. Detta för med sig fördelar för såväl kommuner och regioner som för enskilda intressenter.

Förslaget angående ordningen för val innebär sammantaget ett mer ändamålsenligt och lättillämpat regelverk, framför allt genom den nya lagen och att frågan om proportionellt valda ledamöter som avgår kan hanteras enklare.

Ikraftträdande

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Vissa övergångsbestämmelser behövs bl.a. ska äldre bestämmelser tillämpas på val som hållits före ikraftträdandet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om förutsättningarna för och förfarandet vid proportionella val i kommuner och regioner. Lagen ska tillämpas i de fall det särskilt föreskrivits att val ska vara proportionella.

Förutsättningar för proportionella val

2 § Ett val ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar den kvot man får om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal.

Särskilt om val av ersättare och suppleanter

3 § Val av ersättare och suppleanter får vara proportionellt endast om valet av ledamöter varit proportionellt.

Valförrättare

4 § Den som är ordförande vid det sammanträde där beslut om proportionellt val fattas är valförrättare. En annan ledamot kan dock utses att vara valförrättare.

Valförrättaren avgör ensam de frågor som uppstår vid genomförandet av valet.

Vidare ska, bland de väljande, utses en eller flera ledamöter att biträda valförrättaren vid genomförandet av valet eller valen.

Valsedlar

Slutna valsedlar

5 § Valet ska ske med slutna valsedlar.

Valsedlarnas utformning

6 § Valsedlarna ska vara enkla, och omärkta samt lika till storlek, material och färg.

Gruppbeteckning

7 § På valsedlarna ska det finnas en gruppbeteckning. Denna anges som en beteckning i ord för en viss grupp av de väljande eller för en viss meningsriktning.

Gruppbeteckningen ska anges närmast ovanför det eller de namn som tas upp på valsedeln.

Namn som anges på valsedeln

8 § Om valsedeln innehåller namn på fler än en person, ska namnen anges i en följd under varandra och förses med nummer som visar ordningen mellan dem.

Varje person ska anges på ett sådant sätt att det klart framgår vem som avses.

Ogiltiga valsedlar

- 9 § En valsedel är ogiltig, om den
1. inte är sluten på det sätt som anges i 5 §,
 2. inte är utformad i enlighet med 6 §, eller
 3. inte upptar en gruppbezeichnung på det sätt som anges i 7 §.

Namn på valsedeln som inte ska beaktas

- 10 § Ett namn på en valsedel ska anses obefintligt om
1. personen inte är valbar,
 2. namnet är överstruket,
 3. det inte klart framgår vem som avses, eller
 4. ordningen mellan namnet och något annat namn på valsedeln inte klart framgår.

Om valsedeln upptar flera namn än som valet avser, ska det eller de sista övertaliga namnen anses obefintliga.

Slutförande av val en annan dag*Beslut om slutförande av val en annan dag*

11 § Om valet inte kan slutföras samma dag eller det av någon annan anledning är nödvändigt, får valförrättaren, när valsedlarna har avlämnats, bestämma att valet ska fortsätta och slutföras en annan dag.

Beslutet ska förenas med uppgift om tid och plats för slutförandet av valet och genast tillkännages de väljande. Beslutet behöver inte tillkännages särskilt eller föregås av en kallelse.

Vittnen vid slutförande av valet en annan dag

12 § Om valet ska slutföras en annan dag ska, bland de väljande, minst två personer utses för att, utöver valförrättarna, som vittnen närvara vid valets slutförande.

Förvaring av valsedlarna vid slutförande en annan dag

13 § De avlämnade valsedlarna ska förvaras i en valurna som förseglas i närvaro av de båda vittnena. Valförrättaren ska därefter se till att den förvaras på en säker plats.

När valet slutförs ska valförrättaren i närvaro av vittnena särskilt kontrollera att förseglingen inte har brutits.

Valsedelsgrupper

14 § När valsedlarna har lämnats ska de giltiga valsedlarna ordnas i valsedelsgrupper. Valsedlar med samma gruppbezeichnung bildar en valsedelsgrupp.

Därefter räknas antalet valsedlar i varje valsedelsgrupp. Antalet utgör valsedelsgruppens röstetal.

Ordningen för fördelning och besättning av platser

15 § Inom varje valsedelsgrupp ska ordningen mellan namnen bestämmas.

Därefter ska platserna fördelas mellan grupperna och besättas.

Ordningen inom varje valsedelsgrupp*Hur ordningen bestäms*

16 § Ordningen mellan namnen inom varje valsedelsgrupp ska, om det behövs, bestämmas genom att ett jämförelsetal beräknas för dem genom särskilda sammanräkningar enligt 18 §.

En lista för varje valsedelsgrupp

17 § Efter varje sammanräkning ska det namn som enligt 18 § har fått det högsta jämförelsetalet föras upp på en lista för valsedelsgruppen, det ena under det andra. Namnen gäller i den ordningsföljd som de har blivit uppförda på listan.

Sammanräkningen avslutas när listan innehåller lika många namn som antalet platser som valet avser eller alla namn förts upp på listan.

Jämförelsetal vid sammanräkningar inom en valsedelsgrupp

18 § Jämförelsetalet för namn som ska föras upp på valsedelsgruppens lista beräknas enligt följande.

Vid den första sammanräkningen gäller en valsedel för det namn som står först på sedeln. Valsedlar med samma första namn bildar en gruppering. Antalet valsedlar i varje gruppering utgör grupperingens röstetal. Vid varje följande sammanräkning gäller en valsedel för det namn som står först på sedeln, bortsett från namn som redan förts upp på listan. Valsedlarna i de grupperingar som vid närmast föregående sammanräkning gällde för det namn som fördes upp på listan, ska ordnas i grupperingar utifrån det namn som står först på sedeln, bortsett från namn som redan förts upp på listan. Om det härigenom bildas nya grupperingar ska röstetalen för dessa beräknas. De grupperingar som gällde för ett namn som inte fördes upp på listan ska behållas oförändrade. Röstetal och jämförelsetal beräknas för de namn som ska delta i sammanräkningen.

Röstetalet för ett namn är lika med röstetalet för den gruppering eller det sammanlagda röstetalet för de grupperingar vilkas valsedlar gäller för namnet.

Jämförelsetalet beräknas genom att namnets röstetal delas med platstalet för den gruppering eller summan av platstalen för de grupperingar som gäller för namnet, ökat med 1.

En gruppering som ännu inte har fått ett namn uppfört på listan har platstal 0. Övriga grupperingars platstal beräknas genom att grupperingens röstetal delas med det jämförelsetal som gällde när valsedlarna i grupperingen senast fick ett namn uppfört på listan.

Brutna tal som uppkommer vid delning beräknas med 2 decimaler. Den sista decimalciffran får inte höjas.

Fördelning och besättande av en enskild plats

19 § Avser valet bara en plats, ska platsen tilldelas och besättas av den som står främst på listan för den valsedelsgrupp som har högst röstetal.

Fördelning och besättande av flera platser

Fördelning av platser

20 § Avser valet flera platser, ska platserna fördelas mellan valsedelsgrupperna en i taget.

Den grupp som för varje sammanräkning får det högsta jämförelsetalet enligt 21 § tilldelas platsen.

Jämförelsetal vid tilldelning av platser mellan valsedelsgrupper

21 § Jämförelsetalet för en valsedelsgrupp är lika med gruppens röstetal så länge gruppen inte har tilldelats någon plats.

Om en valsedelsgrupp har tilldelats en plats, beräknas jämförelsetalet genom att gruppens röstetal delas med det antal platser som gruppen har tilldelats, ökat med 1.

Om en person har fått platser från två valsedelsgrupper, ska vardera platsen dock bara anses som en halv plats vid beräkningen av antalet platser som har tilldelats. Om någon har fått platser från tre grupper, ska varje sådan plats räknas som en tredjedels plats, och så vidare efter samma grund.

Besättande av platser

22 § När en valsedelsgrupp tilldelats en plats ska den genast besättas med den som enligt gruppens lista står närmast i tur att få platsen.

Detta gäller också om den som är berättigad till platsen redan har fått en plats från en eller flera andra grupper.

Valsedelsgrupp som tilldelats platser för samtliga namn

23 § Om en valsedelsgrupp har tilldelats så många platser som motsvarar antalet namn på gruppens lista, ska gruppen inte längre delta i den fortsatta fördelningen.

Lika röstetal eller jämförelsetal

24 § Vid lika röstetal eller jämförelsetal ska avgörandet ske genom lottning.

Inträdesordningen för ersättare

25 § När ersättare har utsetts genom proportionella val ska de tjänstgöra enligt följande:

1. En ersättare som har utsetts från en valsedelsgrupp med samma gruppbezeichnung som den grupp från vilken den frånvarande ledamoten är vald, har företräde framför andra ersättare. Om ingen sådan ersättare kan inträda ska ersättare från valsedelsgruppen med högst röstetal ha företräde. Därefter ska ersättare från valsedelsgruppen med näst högst röstetal ha företräde och så vidare efter samma grund.

2. Inom samma valsedelsgrupp ska ersättarna tjänstgöra i den ordning de förts upp på gruppens lista enligt 17 §.

En ledamot eller en ersättare som har tilldelats en plats från två eller flera grupper, ska anses vald för den grupp från vilken ledamoten eller ersättaren först blev tilldelad platsen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1992:339) om proportionellt valsystem.
 3. Den upphävda lagen gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 7 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

7 §

Val av nämndemän i tingsrätt förrättas av kommunfullmäktige.

Val av nämndemän i hovrätt förrättas av regionfullmäktige. I Gotlands län förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Bestämmelser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (1992:339) om *proportionellt valsätt*.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Bestämmelser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner*.

Vid val av nämndemän ska det eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning, bör de personer väljas som inte tidigare tjänstgjort som nämndemän eller som tjänstgjort kortast tid.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.3 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs att 19 kap. 7 § föräldrabalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

7 §

Överförmyndare, ledamot i överförmyndarnämnd och ersättare väljas för fyra år, räknade från och med den 1 januari året efter det, då val i hela riket av kommunfullmäktige ägt rum.

Avgår sådan ledamot i överförmyndarnämnd som har utsetts vid proportionellt val under den för honom bestämda tjänstgöringstiden, inkallas till ledamot den ersättare som enligt den mellan ersättarna bestämda ordningen bör inträda. Den ersättare som sålunda har inkallats tjänstgör under den tid som återstår för den avgångne.

Avgår överförmyndare, ersättare för överförmyndare eller ledamot som ej har utsetts vid proportionellt val, anställs fyllnadsval för den återstående delen av tjänstgöringstiden.

Avgår överförmyndare, ersättare för överförmyndare eller ledamot i överförmyndarnämnden, ska fyllnadsval hållas för den återstående delen av tjänstgöringstiden.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i nämnden inte förändras.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Bestämmelserna i 19 kap. 7 § ska tillämpas i sin äldre lydelse för ledamöter som valts före ikraftträdandet.

1.4 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 37 kap. 2 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

37 kap.

2 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnderna. Vice ordföranden tjänstgör vid förfall för ordföranden i dennes ställe. Vid förfall för både ordföranden och vice ordföranden förordnas tillfällig ersättare av Kriminalvården. Ordföranden, vice ordföranden och tillfällig ersättare ska vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

Övriga ledamöter utses genom val. För dessa väljs lika många ersättare. Val förrättas av kommunfullmäktige, om övervakningsnämndens verksamhetsområde omfattar endast en kommun, och annars av regionfullmäktige. Om det inom nämndens verksamhetsområde även finns en kommun som inte ingår i en region, förrättas valet av regionfullmäktige och kommunfullmäktige med den fördelning dem emellan som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen. Ingår flera län eller delar av län i övervakningsnämnds verksamhetsområde, fastställer regeringen efter samma grunder antalet ledamöter och ersättare för varje län eller del av län.

Regionfullmäktiges och kommunfullmäktiges val av ledamöter eller ersättare ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter i regionfullmäktige eller kommunfullmäktige som motsvarar den kvot, vilken erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal. Bestäm-

Regionfullmäktiges och kommunfullmäktiges val av ledamöter eller ersättare ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter i regionfullmäktige eller kommunfullmäktige som motsvarar den kvot, vilken erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal. Bestäm-

melser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (1992:339) om *proportionellt val-sätt*. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska det vid valet även bestämmas i vilken ordning de ska kallas till tjänstgöring.

melser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner*. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska det vid valet även bestämmas i vilken ordning de ska kallas till tjänstgöring.

Ledamot och annan än tillfällig ersättare utses för fyra år. Om en ledamot som har utsetts vid proportionellt val avgår före tidens utgång, inträder en ersättare enligt den ordning mellan ersättarna som har bestämts vid valet. Avgår en ledamot eller ersättare som inte har utsetts vid proportionellt val, utses en ny ledamot eller ersättare för återstoden av tiden. Tillfällig ersättare förordnas för högst sex månader.

När ledamot eller ersättare ska utses ska övervakningsnämnden göra anmälan om det till den som ska utse honom eller henne.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Häri genom föreskrivs att 19 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

Nämndemän utses genom val. Val förrättas av regionfullmäktige. I Gotlands län förrättas val av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1992:339) om *proportionellt val*-sätt.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner*.

Regeringen får för ett visst län besluta att nämndemän i kammarrätt ska väljas bland dem som för samma tjänstgöringstid har utsetts till nämndemän i hovrätt. En nämndeman i hovrätt får även i annat fall, om han eller hon är behörig, tjänstgöra som nämndeman i den kammarrätt inom vars domkrets han eller hon är folkbokförd.

Vid val av nämndemän ska eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning, bör de personer väljas som inte tidigare tjänstgjort som nämndemän eller som tjänstgjort kortast tid.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

En nämnds beslut enligt 1 § får överklagas till länsstyrelsen.

6 §
En nämnds beslut enligt 1 § får överklagas till länsstyrelsen. Vid överklagande av beslut enligt 1 § första stycket ska 42–48 §§ förvaltningslagen (2017:900) tillämpas. Överklagandetiden enligt 44 § förvaltningslagen ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet.

Länsstyrelsens beslut får överklagas till Transportstyrelsen. Styrrelsens beslut får inte överklagas.

De statliga väghållningsmyndigheterna och Polismyndigheten får överklaga en nämnds eller länsstyrelsens beslut enligt 1 §.

Regeringen får föreskriva om inskränkningar i rätten att överklaga beslut enligt 1 §.

En nämnds beslut enligt 4 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5, 6, 23, 25 och 35 §§ lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §

De indelningsdelegerade och deras ersättare väljs bland dem som är ledamöter eller ersättare i fullmäktige i ändringsberörda kommuner och regioner.

Under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om *proportionellt valsätt* ska valet vara proportionellt. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska det vid valet bestämmas i vilken ordning ersättarna ska tjänstgöra.

Under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner* ska valet vara proportionellt. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska det vid valet bestämmas i vilken ordning ersättarna ska tjänstgöra.

6 §

Om en indelningsdelegerad avgår, ska fyllnadsval hållas.

Om den indelningsdelegerade har utsetts vid ett proportionellt val, *inträder i stället en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring.*

Om den indelningsdelegerade har utsetts vid ett proportionellt val, *ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen bland de indelningsdelegerade inte förändras.*

23 §

Under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om *proportionellt valsätt* ska valet till utskott vara proportionellt. Om ersättarna inte väljs proportio-

Under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner* ska valet till utskott vara proportionellt. Om ersättarna inte

nell, ska indelningsdelegerade bestämma i vilken ordning som de ska tjänstgöra.

väljs proportionellt, ska indelningsdelegerade bestämma i vilken ordning som de ska tjänstgöra.

25 §

Om en ledamot avgår, ska fyllnadsval hållas.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, *inträder i stället en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring.*

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, *ska indelningsdelegerade, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i utskottet inte förändras.*

35 §

Under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om *proportionellt valsätt* ska valet av revisorer vara proportionellt.

Under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner* ska valet av revisorer vara proportionellt.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Bestämmelserna i 3 kap. 6 och 25 §§ ska tillämpas i sin äldre lydelse för indelningsdelegerade och ledamöter som valts före ikraftträdandet.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1981:324) om medborgarvittnen

Häriigenom föreskrivs att 2 § lagen (1981:324) om medborgarvittnen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Medborgarvittnen väljs av kommunfullmäktige till det antal och för den tid som fullmäktige bestämmer.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal. Bestämmelser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (1992:339) om *proportionellt val-sätt*.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal. Bestämmelser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.9 Förslag till lag om ändring i sparbankslagen (1987:619)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 § sparbankslagen (1987:619) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

Av antalet huvudmän ska hälften, i enlighet med närmare föreskrifter i reglementet, väljas av kommunfullmäktige eller regionfullmäktige inom sparbankens verksamhetsområde. Återstoden utses av huvudmännen själva bland insättarna i sparbanken. Kravet på att dessa huvudmän ska vara insättare gäller dock inte vid huvudmannaval i samband med sparbankens bildande. En huvudman som står i tur att avgå får inte delta i valet för besättande av hans eller hennes egen plats.

Ska flera korporationer förrätta val av huvudmän ska, om inte särskilda skäl föranleder något annat, fördelningen av antalet mandat mellan dem ske efter det invånarantal som de företräder.

Bestämmelserna i 2 § lagen (1992:339) om *proportionellt val* sätt ska tillämpas också på kommunfullmäktiges och regionfullmäktiges val av huvudmän.

Bestämmelserna i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner* ska tillämpas också på kommunfullmäktiges och regionfullmäktiges val av huvudmän.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

Härigenom föreskrivs att 12 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen utses av kommun- och regionfullmäktige, Försäkringskassan och av Arbetsförmedlingen. När ledamöter eller ersättare ska utses för kommun och region ska det, under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om *proportionellt val*, ske genom proportionellt val.

Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen utses av kommun- och regionfullmäktige, Försäkringskassan och av Arbetsförmedlingen. När ledamöter eller ersättare ska utses för kommun och region ska det, under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner*, ske genom proportionellt val.

Till ledamot eller ersättare i styrelsen får en medlem utse endast den som är

1. ledamot eller ersättare i kommun- eller regionfullmäktige,
2. anställd vid Försäkringskassan, eller
3. anställd vid Arbetsförmedlingen.

När det utses ersättare i styrelsen ska det bestämmas i vilken ordning de ska kallas till tjänstgöring.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.11 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 58 §, 6 kap. 20, 28, 31, 37, 38 och 42 §§ samt 9 kap. 8 § kommunallagen (2017:725) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

58 §

Om det begärs av det antal väljande som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt val-sätt ska följande val vara proportionella:

1. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
2. val av revisorer som avses i 12 kap. 4 och 5 §§,
3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag,
4. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för ekonomiska föreningar eller stiftelser, och
5. val av revisorer, revisorssuppleanter och lekmannarevisorer som ska granska styrelsens förvaltning i aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser.

Första stycket 1 ska inte gälla vid val till en nämnd som avses i 6 kap. 2 § 2, om två tredjedelar av de närvarande ledamöterna i fullmäktige vid inrättandet av nämnden har röstat för att ledamöter i nämnden ska väljas på någon annan grund än partipolitisk.

6 kap.

20 §

Om en ledamot avgår under mandattiden, ska fyllnadsval hållas.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, *inträder i stället en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring.*

Om fullmäktige har återkallat uppdragen för de förtroendevalda enligt 4 kap. 10 §, ska val av nya ledamöter och ersättare hållas.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, *ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i nämnden inte förändras.*

28 §

En förtroendevald är jävig, om

1. *saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den förtroendevalde själv eller någon närstående,*

2. *han eller hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,*

3. *ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till,*

4. *han eller hon har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller*

5. *det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet.*

1. *han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,*

2. *han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,*

3. *ärendet rör sådan kommunal verksamhet som han*

4. *det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.*

31 §

Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller regionen äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller regionen utser minst hälften av styrelseledamöterna, ska den som handlägger ärendet inte anses jävig enligt 28 § 2 eller 5 enbart på grund av att han eller hon är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen

Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller regionen äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller regionen utser minst hälften av styrelseledamöterna, ska den som handlägger ärendet inte anses jävig enligt 28 § 2 eller 4 enbart på grund av att han eller hon är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen

eller på något annat sätt är knuten dit. Detta gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Den som handlägger ett ärende hos en nämnd ska inte heller anses jävig enligt 28 § 5 enbart på grund av att han eller hon tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

eller på något annat sätt är knuten dit. Detta gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Den som handlägger ett ärende hos en nämnd ska inte heller anses jävig enligt 28 § 4 enbart på grund av att han eller hon tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

37 §

En nämnd får uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot *eller* ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta enligt 7 kap. 5–8 §§.

En nämnd får uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot, *en* ersättare *eller en automatiserad beslutsfunktion* att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta enligt 7 kap. 5–8 §§.

38 §

Beslutanderätten får inte delegeras när det gäller

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden, eller
5. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.

Delegation till en automatiserad beslutsfunktion får inte heller ske när det gäller

1. ärenden som överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap.,

2. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får överklagas, eller

3. ärenden om upphandling.

42 §

En nämnd ska välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden. Bestämmelserna i 2 § lagen (1992:339) om *proportionellt valsätt* ska då tillämpas.

En nämnd ska välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden. Bestämmelserna i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner* ska då tillämpas.

9 kap.

8 §

Om det begärs av det antal väljande som anges i 2 § lagen (1992:339) om *proportionellt valsätt* ska val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer vara *proportionella*.

Om det begärs av det antal väljande som anges i lagen (2022:xx) om *proportionella val i kommuner och regioner* ska val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer vara *proportionella*.

Om inte något annat följer av förbundsordningen ska det som sägs i första stycket tillämpas när den beslutande församlingen väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder och de beslutande organens beredningar samt revisorer.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Bestämmelserna i 6 kap. 20 § ska tillämpas i sin äldre lydelse för ledamöter som valts före ikraftträdandet.
 3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats eller tillkännagetts före ikraftträdandet.

1.12 Förslag till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1975:1313)

Härigenom föreskrivs att 24 § terrängkörningsförordningen (1975:1313) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 §

Beslut enligt 15 och 16 §§ får överklagas till regeringen.

Vid sådant överklagande ska 42–48 §§ förvaltningslagen (2017:900) tillämpas. Överklagandetiden enligt 44 § förvaltningslagen ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

1.13 Förslag till förordning om ändring i vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs att 21 § vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

21 §
Beslut i frågor som avses i 14 § får överklagas hos länsstyrelsen. Även Transportstyrelsen får överklaga sådana beslut. *Överklagande av Transportstyrelsen är inte inskränkt till viss tid.*

Föreslagen lydelse

21 §

Beslut i frågor som avses i 14 § får överklagas hos länsstyrelsen. Även Transportstyrelsen får överklaga sådana beslut.

Vid sådant överklagande ska 42–48 §§ förvaltningslagen (2017:900) tillämpas. Överklagandetiden enligt 44 § förvaltningslagen ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet. Överklagande av Transportstyrelsen är dock inte inskränkt till viss tid.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

2 Utredningens uppdrag och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag framgår av direktiven (dir. 2020:10), se *bilaga 1*. Enligt direktiven ska utredaren ta ställning till hur en möjlighet till automatiserat beslutsfattande kan införas i kommuner och regioner. Därvid ska särskilt övervägas hur ett automatiserat beslutsfattande bör förenas med principerna för det kommunala beslutsfattandet, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och EU:s dataskyddsförordning. Vidare ska utredaren analysera ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige och analysera och särskilt ta ställning till hur det kan säkerställas att ledamöter, valda av fullmäktige, som avgår från ett kommunalt organ får en ersättare som tillhör samma parti. Utredaren ska också analysera och ta ställning till om det är lämpligt att bestämmelserna om tjänstgöring för ersättare i regionfullmäktige skiljer sig från motsvarande reglering för kommunfullmäktige, analysera om kommunallagens jävsbestämmelser bör anpassas till förvaltningslagen samt kartlägga samtliga författningar som innehåller överklagbara kommunala normbeslut. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Syftet med uppdraget är att åstadkomma en valordning som är lätt att förstå, lätt att tillämpa och säkerställer representation från politiska minoriteter. Uppdraget syftar även till att tillförsäkra fortsatt goda möjligheter för ett effektivt och rättssäkert beslutsfattande i kommuner och regioner.

2.2 Utredningens arbete

Arbetet påbörjades i mars 2020.

Utredningen har haft fyra sammanträden med den parlamentariska referensgruppen. Referensgruppen har inte haft några erinringar mot flertalet förslag men vissa ledamöter har på några områden framfört avvikande synpunkter. Dessa redovisas i de aktuella avsnitten.

Utredningen har vidare haft sju sammanträden med expertgruppen.

Under hösten 2020 har jag och sekreteraren haft möten med Göteborgs, Karlshamns och Åre kommuner samt med Region Jönköpings län för att ta del av deras erfarenheter av proportionella val. Vi har också haft ett möte med Integritetsskyddsmyndigheten om frågan om automatiserat beslutsfattande. Vi har även träffat en företrädare för Akademikerförbundet SSR angående förbundets inställning till denna fråga. Vi har också besökt Sveriges Kommuner och Regioner för att diskutera olika alternativ till lösningar på aktualiserade frågor.

Jag och sekreteraren har också haft ett möte med de båda professorerna i matematik Svante Janson och Svante Linusson för att diskutera olika metoder för utseende av ledamöter i ett val. De har också kommit med värdefulla synpunkter på lagförslaget och på de exempel som finns i *bilaga 2*.

Sekreteraren har haft ett möte med Socialstyrelsen angående myndighetens syn på användandet av automatiserat beslutsfattande i socialtjänsten. Därtill har han haft kontakter med Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen angående myndigheternas användande av automatiserat beslutsfattande.

Jag och sekreteraren medverkade hösten 2020 på ett seminarium arrangerat av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle under rubriken Automatisering av beslut i kommunal förvaltning.

3 Automatiserat beslutsfattande

3.1 Bakgrund

3.1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen anför i utredningens direktiv (dir. 2020:10) att kommunal förvaltning, på samma sätt som statliga myndigheter, bör ha möjlighet att använda sig av automatiserat beslutsfattande. Det anges att automatiserat beslutsfattande kan utgöra ett bra verktyg för att ta vara på digitaliseringens möjligheter och öka förvaltningens effektivitet. En enhetlig reglering av beslutsfattande inom statlig och kommunal förvaltning bör eftersträvas, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Utredningen ska

- ta ställning till hur en möjlighet till automatiserat beslutsfattande kan införas i kommuner och regioner,
- särskilt överväga hur ett automatiserat beslutsfattande bör förenas med principerna för det kommunala beslutsfattandet, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och den allmänna dataskyddsförordningen¹, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms lämpliga.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

3.1.2 Hemställan från Sveriges Kommuner och Regioner

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) inkom i maj 2019 med en skrivelse till regeringen ”Hemställan om ändring i kommunallagen med anledning av bestämmelse i 28 § förvaltningslagen om automatiserat beslutsfattande”²

SKR anför att behovet av att automatisera administrativa uppgifter i kommuners och regioners verksamhet är stort. Gällande bestämmelser innebär att de tekniska möjligheter som finns för detta inte kan nyttjas fullt ut.

SKR begär i skrivelsen att en reglering om automatiskt beslutsfattande motsvarande den i 28 § förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, ska tas in i kommunallagen (2017:725), förkortad KL. Det finns enligt förbundets mening inget skäl till den diskrepans i regler för beslutsfattande mellan å ena sidan statliga och å den andra sidan kommunala förvaltningsmyndigheter som uppstått genom 28 § förvaltningslagen.

3.2 Kommuner och regioner

3.2.1 Kommuner och regioner ur ett historiskt perspektiv

Den kommunala organisationen

I ett internationellt perspektiv utmärker sig Sverige genom att förhållandevis många uppgifter som i andra länder utförs av staten eller i privat regi utförs av kommuner och regioner. Den kommunala självstyrelsen får också betraktas som relativt stark i Sverige även i förhållande till jämförbara länder som Norge och Danmark.

De moderna svenska kommunerna kan sägas ha tillkommit genom 1862 års kommunalförordningar. I och med dessa blev kommuner självständiga juridiska personer och landstingen tillkom som ny organisation vid sidan av städer och landskommuner. Kommunerna kan dock spåras betydligt längre tillbaka i tiden än så, nämligen till de menigheter som verkade inom byn, häradet, landskapet eller socknen och som skötte sådana angelägenheter som angick menigheten i dess helhet (A. Bohlin, Kommunalrättens grunder, 7 u. s. 19). Det fanns fyra kommunalförordningar: en om kommunalstyrelse på landet, en

² Dnr Fi2019/02521.

om kommunalstyrelse i staden, en om kyrkostämma, kyrkoråd och skolråd samt en om landsting.

Kommunerna var ursprungligen små. Strukturen utgick från den kyrkliga sockenstrukturen, vilket gjorde att antalet kommuner var stort. Framför allt ute i landet sköttes de kommunala uppgifterna helt av de förtroendevalda utan några anställda. På landsbygden kunde i stället för fullmäktige också användas kommunalstämma, där alla röstberättigade deltog och fattade beslut. Det var dock enbart män som hade rösträtt. För rösträtt krävdes därutöver en viss förmögenhet eller inkomst.

Under 1940-talet initierades den första större sammanslagningsreformen när riksdagen fattade principbeslutet om att genomföra den s.k. Storkommunreformen (som genomfördes vid årsskiftet 1951/1952), vilken innebar att antalet kommuner minskade från 2 498 till 1 037. Reformen innebar att ingen kommun skulle ha mindre än 2 000 invånare. På detta sätt blev städer och landskommuner mer lika. Mot denna bakgrund tillkom 1953 års kommunallag (1953:753) som var en gemensam lag för städer och landskommuner. Det direktdemokratiska systemet med kommunalstämma avskaffades.

Utbyggnaden av välfärdsstaten och särskilt beslutet om att införa en nioårig grundskola gjorde att det uppkom ett behov av ytterligare kommunindelningsreformer under 1960-talet. I motsats till andra länder där uppgifterna lades på staten blev i Sverige kommunerna ansvariga för uppgifterna. För att kunna hantera de nya uppgifterna behövde kommunerna slås samman till större enheter, vilket skedde genom den s.k. Kommunblocksreformen. Utgångspunkten för denna var att en kommun skulle ha minst 8 000 invånare. Reformen ledde till att antalet kommuner minskade till som lägst 274 år 1974. Antalet har därefter ökat något genom delningar och uppgår för närvarande till 290.

Principer för det kommunala beslutsfattandet

I de många små kommuner som fanns före strukturreformerna fattade de förtroendevalda kollektivt alla beslut. Det var också de som utförde alla uppgifter. Författningsregleringen av det kommunala beslutsfattandet byggde därför på principen att samtliga beslut fattades kollektivt av de förtroendevalda.

Antalet kommunalt anställda ökade kraftigt mellan 1950- och 1970-talen. I lagstiftningen fanns vid denna tid också krav på att det skulle finnas professionella ledamöter i vissa kommunala nämnder. De hade också rätt att reservera sig mot de beslut i vilka de deltog. Genom 1977 års kommunallag (1977:179) skapades en gemensam kommunallag för kommuner och landsting. I och med denna försvann dessa rester av tjänstemannainflytande ur lagstiftningen (SOU 2015:24 s. 143). De efterföljande kommunallagarna har fortsatt byggt på principen att kommunala beslut som huvudregel ska fattas kollektivt av de förtroendevalda även om möjligheterna till delegation av beslutsfattandet byggts ut.

I anslutning till införandet av 1991 års kommunallag (1991:900) uttalades i förarbetena att utvecklingen utan tvekan gått mot en förskjutning i förhållandet mellan de förtroendevalda och anställda och att den traditionella lekmanaförvaltningen alltmer var på väg att ersättas av en professionell förvaltning (prop. 1990/91:117 s. 89).

3.2.2 Den kommunala organisationen

Grunderna för den kommunala organisationen

I regeringsformen finns bestämmelser om kommunerna i framför allt 1 och 14 kap. Av 1 kap. 7 § framgår att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. I 14 kap. finns närmare bestämmelser om kommunerna. Enligt 14 kap. 1 § utövas beslutanderätten i kommunerna av valda församlingar. I 1 kap. 8 § sägs att det för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Av 14 kap. 2 § framgår att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund och att närmare bestämmelser om detta finns i lag. Bestämmelser om kommunernas och regionernas organisation och kompetensfördelning mellan olika organ finns framför allt i kommunallagen.

I varje kommun och region finns alltså en beslutande politisk församling, fullmäktige, som är det högsta beslutande organet. Därutöver finns ett antal politiskt tillsatta organ – styrelsen och övriga nämnder – vilka har hand om kommunens eller regionens förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Styrelsen utgör en nämnd med särskilda uppgifter. Med nämnd avses alltså såväl styrelsen som övriga nämnder enligt kommunallagen. Vissa bestämmelser gäller dock en-

bart för styrelsen (se t.ex. 6 kap. 8–15 §§ KL). Kommuner och regioner kan också samverka med andra kommuner och regioner genom politiskt tillsatta organ i form av gemensamma nämnder och kommunalförbund (3 kap. 8 och 9 §§ KL). Utöver detta kan kommuner och regioner också, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar samt till privata utförare (3 kap. 11 och 12 §§ KL).

Fullmäktiges uppgifter

Fullmäktige är det högsta beslutande organet. Fullmäktige fattar beslut av mer grundläggande natur eller av mer generell räckvidd. Det handlar främst om beslut där det politiska momentet är avgörande. Enligt kommunallagens definition beslutar fullmäktige i alla ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (5 kap. 1 § första stycket KL). Sådana fullmäktigeärenden är främst

- mål och riktlinjer för verksamheten,
- budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
- nämndernas organisation och verksamhetsformer,
- val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
- val av revisorer,
- grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
- årsredovisning och ansvarsfrihet,
- folkomröstning i kommunen eller regionen, och
- extra val till fullmäktige.

Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i kommunallagen eller i andra författningar (5 kap. 1 § andra stycket KL). Exempel på sådana beslut är beslut om att överlämna vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ och beslut om att anta en översiktsplan (10 kap. 1 § KL resp. 3 kap. 19 § plan- och bygglagen [2010:900]).

Fullmäktige ska tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller regionens uppgifter enligt lag eller annan författning och för övrig verksamhet (3 kap. 4 § KL). Vissa nämnder måste dock enligt lag finnas. Exempelvis ska det i varje kommun finnas en valnämnd (3 kap. 3 § vallagen [2005:837]). Vidare ska det i varje kommun och region finnas en eller flera nämnder, s.k. patientnämnder, som har till uppgift att stödja och hjälpa patienter inom hälso- och sjukvården och tandvården (1 § lagen [2017:372] om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården). Fullmäktige beslutar om nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden om inget annat framgår av lag eller annan författning (6 kap. 2 § första stycket KL). Fullmäktige har möjlighet att delegera sin beslutanderätt till en nämnd. Delegationen kan gälla ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 1 § första stycket kommunallagen eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna (5 kap. 2 § KL).

Nämndernas uppgifter

Nämnderna är de organ genom vilka kommuner och regioner fullgör sina uppgifter enligt lag eller annan författning och för övrig verksamhet (3 kap. 4 § KL). De har också till uppgift att bereda fullmäktiges ärenden och att verkställa fullmäktiges beslut (6 kap. 4 § KL). Nämnderna har också en självständig beslutanderätt genom att de beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som en nämnd enligt lag eller annan författning ska ha hand om (6 kap. 3 § KL). Nämnderna har således ansvar och mandat för att fatta beslut som avser förvaltningens pågående verksamhet. Frågor som enligt lag eller annan författning ska avgöras av en nämnd handlar ofta om myndighetsutövning, som t.ex. beviljande av försörjningsstöd eller bygglov (beträffande begreppet myndighetsutövning se avsnitt 3.3.1). Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat. De ska då redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag (5 kap. 2 § och 6 kap. 4 § KL).

Särskilt om styrelsens uppgifter

Styrelsen är kommunens respektive regionens ledande förvaltningsorgan. Till styrelsens mera övergripande uppgifter hör att leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs av övriga nämnder, kommunalförbund och kommunala företag (6 kap. 1 § KL). Styrelsen ska även följa frågor av betydelse för kommunens eller regionens utveckling och ekonomiska ställning (6 kap. 11 § KL). Fullmäktige får också besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda (6 kap. 8 § KL).

3.3 Regelverket för det kommunala beslutsfattandet

3.3.1 Grundläggande reglering och begrepp

Grundläggande reglering

Den grundläggande regleringen för det kommunala beslutsfattandet finns i förvaltningslagen och kommunallagen.

Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna (1 § första stycket). Lagens bestämmelser om grunderna för god förvaltning gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar (1 § andra stycket).

Kommunallagen innehåller bl.a. bestämmelser om kommuner och regioners organisation, interna ansvarsfördelning och om beslutsfattandet.

Förvaltningslagen och kommunallagen ger tillsammans grunderna för vad som gäller för kommunalt beslutsfattande. Mot bakgrund av den kommunala självstyrelsen gäller flera av handläggningsreglerna i förvaltningslagen inte kommuners och regioners beslutsfattande i sådana ärenden som kan överklagas genom laglighetsprövning i enlighet med 13 kap. kommunallagen (2 § FL). Beträffande begreppet ”laglighetsprövning”, se under rubriken ”Överklagande av kommunala beslut”. För kommuner och regioner uppkommer därför situationen

att regelverket i förvaltningslagen inte alltid ska tillämpas i sin helhet. Kommunallagen innehåller också specialreglering av en del frågor som är generellt reglerade i förvaltningslagen, t.ex. om jäv.

Begreppet myndighetsutövning

I den nu gällande förvaltningslagen har begreppet myndighetsutövning utmönstrats (se SOU 2010:29 s. 99–110 och prop. 2016/17:180 s. 46–56). Det används dock i regeringsformen och i annan lagstiftning. Även i kommunallagen används begreppet.

I 1971 års förvaltningslag (1971:90) fanns i 3 § en uttrycklig definition. Det ska vara fråga om en utövning av en befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Typiska utslag av myndighetsutövning är beslut, varigenom den enskilde åläggs att göra, tåla eller underlåta något. Även ett gynnande beslut kan utgöra resultat av myndighetsutövning, om den enskilde för att uppnå den önskade förmånen är tvungen att vända sig till en myndighet och myndighetens tillämpning av offentlighetsregler blir avgörande för utgången (prop. 1971:30 del 2 s. 331).

Överklagande av kommunala beslut

Av tradition förekommer två olika former för överklagande av kommunala beslut, laglighetsprövning (tidigare kommunalbesvär) och förvaltningsrättsligt överklagande (tidigare självförvaltningsbesvär/förvaltningsbesvär).

Bakgrunden till regleringen är att kommuner och regioner dels ägnar sig åt förvaltning som grundar sig på deras allmänna befogenhet att sköta angelägenheter av allmänt intresse (oreglerad förvaltning), dels sköter förvaltningsuppgifter som bestämts i lag (specialreglerad förvaltning). Beslut inom den oreglerade förvaltningen överklagas genom laglighetsprövning och inom den specialreglerade oftast genom förvaltningsrättsligt överklagande.

Den specialreglerade förvaltningen benämndes tidigare självförvaltning eller offentlig förvaltning. Enligt detta synsätt fungerade de lokala organen som av statsmyndigheterna underställda lokala myndigheter som skötte angelägenheter som annars skulle ankommit på

statliga organ (H. Sundberg, Kommunalrätt s. 36, 293 och 300). De ansågs därför utöva av staten delegerad makt, alltså i själva verket statlig makt varför dessa beslut också skulle överklagas i samma ordning som gällde för motsvarande av statliga myndigheter fattade beslut.

Om förvaltningsrättsligt överklagande tillämpas för ett kommunalt beslut prövas det enligt samma principer som vid överklagande av statliga myndigheters beslut. Det innebär bl.a. att den överprövande instansen normalt sett kan ändra kommunens beslut på det sättet att det ersätts med ett annat beslut. Den överprövande instansen kan t.ex., om en kommun avslagit en ansökan, ersätta kommunens beslut och bifalla ansökan. Överklaganderätt tillkommer den som berörs av beslutet. I vissa ärenden är en förvaltningsmyndighet första överklagandeinstans, vars beslut i sin tur kan överklagas till förvaltningsdomstol. I flertalet fall är dock förvaltningsrätten första överklagandeinstans.

Som huvudregel för överklagande av kommunala beslut gäller dock att detta sker genom laglighetsprövning. Laglighetsprövning har sitt ursprung i de kommunalförordningar där den kommunala självstyrelsen infördes. Möjligheten för kommunmedlemmarna att anföra kommunalbesvär var, utöver den allmänna kommunala befogenheten och den kommunala beskattningsrätten, en av tre grundpelare som den kommunala självstyrelsen vilade på. Motiven bakom införandet av laglighetsprövning var att stärka det kommunala självstyret genom en inskränkning av statens överprövning av de kommunala besluten. Man ansåg att staten, genom länsstyrelsen som var överprövningsmyndighet, skulle respektera gränserna för kommunernas självstyre och i så stor utsträckning som var rimlig låta dessa verka däri. Redan vid tillkomsten av institutet betonades att det fanns en skillnad mellan åtgärder som en kommun frivilligt vidtog och sådana åtgärder som en kommun till följd av en föreskrift var skyldig att utföra (en genomgång av tillkomsten av laglighetsprövningen finns i SOU 1982:41 s. 30–33). Laglighetsprövningens karaktär gör att förfarandet kan ses som ett instrument för allmän medborgarkontroll över den kommunala förvaltningen snarare än som ett regelrätt överklagande (Bohlin, Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder, 3 u. s. 76).

Regleringen av laglighetsprövning finns i 13 kap. kommunallagen. Tidigare var länsstyrelserna första överklagandeinstans, vars beslut kunde överklagas till Regeringsrätten men numera är förvaltningsrätten första instans. Laglighetsprövning är i princip inskränkt till

beslutets rättsenlighet och den domstol som prövar ett laglighetsprövningsmål kan endast upphäva ett kommunalt beslut på de särskilda grunder som är angivna i kommunallagen (13 kap. 8 § KL). Det är alltså inte möjligt att genom laglighetsprövning få ett beslut ändrat på något annat sätt än att det upphävs. Överklaganderätten är inte heller knuten till om man berörs av ett beslut utan tillkommer i stället medlemmarna i en kommun eller en region. En intressent har alltså inte någon rätt att begära laglighetsprövning av ett beslut som går honom eller henne emot om vederbörande inte är medlem i kommunen eller regionen. Utöver detta finns i 13 kap. kommunallagen flera bestämmelser om förfarandet i domstolen vid laglighetsprövning som skiljer sig från vad som enligt huvudregeln gäller för förvaltningsrättsliga överklaganden, t.ex. får domstolen vid prövningen av överklagandet inte beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång (13 kap. 7 § KL).

Det kan diskuteras om de ursprungliga principerna konsekvent upprätthålls i nu gällande regleringar. Det bör också framhållas att 14 kap. 2 § regeringsformen klart ger uttryck för att den kommunala självstyrelsen omfattar all kommunal verksamhet. Uppdelningen har sannolikt påverkats av att domstolsprövning kommit att få ökad betydelse under senare år, inte minst mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden. Det förekommer också i relativt stor utsträckning att beslut inom den specialreglerade förvaltningen endast kan överklagas genom laglighetsprövning. Ett exempel är 16 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) där en uppräknning görs av de beslut som kan överklagas i förvaltningsrättslig ordning. Övriga beslut kan endast överklagas genom laglighetsprövning.

Inom den specialreglerade förvaltningen kan situationen därför kanske beskrivas på så sätt att det är behovet av rättsmedel för enskilda parter och överväganden av praktisk och processekonomisk natur som avgör om rätt till överklagande ska föreligga och om ett överklagande får ske förvaltningsrättsligt eller genom laglighetsprövning.

3.3.2 Förvaltningslagen

Lagens tillämpningsområde

Som framgår av avsnitt 3.3.1 gäller förvaltningslagen vid all handläggning av ärenden i förvaltningsmyndigheter, såväl statliga som kommunala. Eftersom fullmäktige inte är en förvaltningsmyndighet utan en folkvald församling (prop. 1973:90 s. 232, jfr 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen) gäller förvaltningslagen inte vid handläggningen i fullmäktige. Förfarandet i fullmäktige regleras i 5 kap. kommunallagen.

Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas (prop. 2016/17:180 s. 286.). Lagen innehåller inte någon definition av vad som utgör ett ärende. Förenklat uttryckt karakteriseras ett ärende av att det avslutas genom ett beslut av något slag (SOU 2010:29 s. 97). Det görs en åtskillnad mellan handläggning av ärenden (ibland benämnt rättsligt handlande) och s.k. faktiskt handlande. Det senare karakteriseras av att en myndighet eller myndighetsperson handlar utan att något beslut om det fattas. Ett vanligt exempel är att en lärare som håller en lektion ägnar sig åt faktiskt handlande medan läraren när denne sätter betyg ägnar sig åt handläggning av ett ärende som utmynnar i ett beslut om betyg (SOU 2010:29 s. 97).

I 1 § andra stycket förvaltningslagen anges att lagens bestämmelser i 5–8 §§ om god förvaltning även gäller i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna och domstolarna. Lagens bestämmelser om legalitet, objektivitet, proportionalitet, service och tillgänglighet i förhållande till allmänheten och samverkan med andra myndigheter gäller således inte bara vid ärendehandläggning utan även vid annan förvaltningsverksamhet, dvs. sådan verksamhet som utgör förvaltningsmyndighetens eller domstolens faktiska handlande (prop. 2016/17:180 s. 286).

Vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och regioner där besluten kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 13 kap. kommunallagen ska 9 § andra stycket, 10–12, 16–20 och 23–49 §§ i förvaltningslagen inte tillämpas (2 § FL). Undantaget omfattar främst angelägenheter som kommuner och regioner sköter med stöd av sina allmänna befogenheter enligt 2 kap. 1 § kommunallagen.

Undantag för vissa kommunala ärenden fanns redan vid införandet av den första förvaltningslagen 1971 och motiverades av hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Enligt 1971 års förvaltningslag lämnades dock den oreglerade kommunalförvaltningen helt utanför lagens tillämpningsområde (prop. 1971:30 s. 320–323) I 1986 års förvaltningslag behölls denna principiella uppdelning men ett antal av lagens bestämmelser gjordes dock tillämpliga också på den oreglerade kommunalförvaltningens område. I förarbetena uttalade departementschefen att intresset av kommunal självstyrelse talade mot att statsmakterna detaljreglerade förfarandet hos kommunala myndigheter och att ett undantag för den oreglerade kommunalförvaltningen därför borde behållas. Vidare angavs att undantaget inte borde omfatta mera än som var nödvändigt och begränsas till de regler där hänsynen till den kommunala självstyrelsen vägde över intresset av en generell reglering i syfte att tillgodose berättigade krav på rätts-säkerhet och service för medborgarna (prop. 1985/86:80 s. 14).

Det förekommer även i speciallagstiftningen bestämmelser om att vissa beslut endast kan överklagas genom laglighetsprövning. Ett sådant exempel finns i 13 kap. 1–3 §§ plan- och bygglagen. Det förekommer också att det i speciallagstiftning föreskrivs att några särskilt angivna kommunala beslut kan överklagas förvaltningsrättsligt, vilket implicit innebär att övriga beslut som fattas med stöd av lagen kan överklagas genom laglighetsprövning, se t.ex. den tidigare nämnda 16 kap. 3 § socialtjänstlagen. Ett ytterligare exempel finns i skollagen (2010:800) där det i 28 kap. 18 § anges att beslut, förutom ett antal beslut som anges 28 kap., enbart kan överklagas om överklagande får ske enligt 13 kap. kommunallagen.

Beslut, som enligt speciallagstiftning kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen, omfattas alltså av undantaget i 2 § förvaltningslagen. I sådan speciallagstiftning finns dock inte sällan bestämmelser som reglerar ärendens handläggning på något sätt (se t.ex. 11 kap. socialtjänstlagen).

Vid kommunalt beslutsfattande där besluten kan överklagas genom laglighetsprövning är förvaltningslagen alltså tillämplig endast i begränsad utsträckning. I sådana ärenden tillämpas endast lagens bestämmelser i 5–8 §§ om legalitet, objektivitet och proportionalitet, service och tillgänglighet i förhållande till allmänheten och samverkan med andra myndigheter, bestämmelsen i 9 § första stycket om krav på enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning, bestämmelserna i

13–15 §§ om tolkning, översättning, biträde och ombud och bestämmelserna i 21 och 22 §§ om bekräftelse av och ankomstdag för inkomna handlingar. Detta innebär dock inte något hinder mot att kommunala myndigheter också tillämpar förvaltningslagens övriga bestämmelser i ärenden vars beslut kan överklagas genom laglighetsprövning, om det bedöms lämpligt och något annat inte är särskilt föreskrivet i en specialförfattning (prop. 2016/17:180 s. 286).

Det förekommer också att det i författning anges att ett beslut i ett ärende inte får överklagas. Bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen gäller som redovisats inte om det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om överklagande (13 kap. 3 § KL). Hanteringen av ärenden, där beslutet enligt författning inte kan överklagas omfattas därför av förvaltningslagen i sin helhet eftersom de är undantagna från möjligheten till laglighetsprövning. Förvaltningslagens tillämpning i förhållande till undantaget i 2 § förutsätter alltså inte att beslutet i ärendet kan överklagas förvaltningsrättsligt utan avgörs av om det finns särskilda föreskrifter om överklagbarhet som utesluter laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen.

Förvaltningslagens subsidiaritet

I 4 § förvaltningslagen anges att, om en annan lag eller en förordning innehåller en bestämmelse som avviker från regleringen i förvaltningslagen, den bestämmelsen ska tillämpas. Bestämmelsen innebär att riksdagen och regeringen genom föreskrifter i lag respektive förordning kan anpassa förvaltningsförfarandet och göra avsteg från förvaltningslagens generella bestämmelser. Det är däremot inte möjligt att anta avvikande bestämmelser genom föreskrifter på myndighetsnivå eller som efter bemyndigande beslutas av en kommun (prop. 2016/17:180 s. 288).

Avvikande bestämmelser kan innebära att det i en viss typ av ärenden ställs högre krav på en myndighet vad gäller dokumentation eller muntlighet i förfarandet (se t.ex. 11 kap. 9 § socialtjänstlagen). Avvikelser i en specialförfattning kan också innebära att det i ett visst avseende ställs lägre krav. Med hänsyn till lagens syfte och karaktär, med bestämmelser som slår fast en minimistandard av rättskydd för enskilda i förvaltningsförfarandet, torde det dock vara

sällsynt förekommande – särskilt på förordningsnivå – med avvikelser som innebär att lägre krav ställs på myndigheterna än vad som följer av lagen (prop. 2016/17:180 s. 288).

Kommunallagen innehåller ett antal bestämmelser som innebär avsteg från förvaltningslagen och som i enlighet med 4 § förvaltningslagen därför ska tillämpas i stället för förvaltningslagens reglering. Till exempel innehåller kommunallagen särskilda bestämmelser om jäv (se avsnitt 6) och om beslutsfattande (se avsnitt 3.3.3) som ska tillämpas i stället för förvaltningslagens bestämmelser. Viktigt att framhålla är att, för det fall kommunallagen innehåller bestämmelser som avviker från förvaltningslagen, dessa ska tillämpas avseende alla typer av ärenden. Uppdelningen mellan ärenden som kan överklagas genom laglighetsprövning och de för vilket överklagande är särskilt reglerat saknar i detta hänseende betydelse.

Vad är ett förvaltningsbeslut?

Ärendehantering kan alltså definieras som handläggning som utmynnar i ett beslut. Det finns inte någon klar och invändningsfri definition av begreppet beslut. Vid införandet av den nu gällande förvaltningslagen uttalade regeringen följande (prop. 2016/17:180 s. 24):

För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det alltså av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut. Det är därmed också av vikt att kunna avgöra när en myndighet ska anses ha fattat ett beslut i ett ärende.

Som utredningen framhåller är det svårt att slå fast någon entydig och helt invändningsfri definition av uttrycket beslut. Ett beslut innefattar dock regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form (RÅ 2004 ref. 8). Uttalandet syftar ofta till att påverka motpartens handlande i en given situation.

Behovet av att definiera vad som utgör ett beslut kan uppkomma vid frågan om ett yttrande av en myndighet i någon form utgör ett beslut, vilket var frågan i RÅ 2004 ref. 8. I målet ansågs en av Livsmedelsverket offentliggjord skrivelse som rubricerades som information utgöra ett överklagbart beslut, se också HFD 2018 ref. 23. Därutöver kan det uppstå oklarheter kring vad som utgör ett beslut

och vad som ska anses vara faktiskt handlande. Det är dock i de allra flesta fall i förvaltningen knappast några större svårigheter att bedöma när ett ärende inleds och när ett beslut fattas även om gränsdragningsproblem kan förekomma i enstaka fall. Inte heller att skilja mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning vållar i praktiken några allvarligare problem (SOU 2010:29 s. 99).

Förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier

Förvaltningslagens primära syfte kan sägas vara att ge föreskrifter om grundläggande rättssäkerhetsgarantier i förvaltningsförfarandet (SOU 2010:29 s. 132). Förvaltningslagen innebär därmed en rad rättssäkerhetsgarantier för enskilda. I de tidigare nämnda 5–8 §§ i förvaltningslagen finns bestämmelser om god förvaltning. Detta innebär krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet (5 §), service (6 §), tillgänglighet (7 §) och om samverkan mellan myndigheterna (8 §). Dessa bestämmelser har som redovisats tidigare en bredare tillämplighet än den övriga förvaltningslagen.

Förvaltningslagen reglerar också rätten till insyn för en part (10 §), åtgärder vid långsam handläggning (12 §), krav på myndigheterna att använda sig av tolkning och översättning (13 §) samt krav på kommunikation (25 §). Vidare reglerar lagen möjligheten till ändring och rättelse av beslut (36–39 §§).

Ett ytterligare sätt att tillgodose enskildas rättssäkerhet är möjligheten att överklaga en myndighets beslut. I den nu gällande förvaltningslagen infördes en generell bestämmelse om överklagande som innebär att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt (41 §). Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot (42 §). Det är mycket vanligt att specialförfattningar innehåller bestämmelser om frågan om överklagbarhet av beslut som fattas med stöd av författningen. Införandet av en generell regel om överklagande innebar inte någon ändring av denna ordning (prop. 2016/17:180 s. 254).

Former för beslutsfattande

I 28 § första stycket förvaltningslagen anges att ett beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat. Vid den slutliga handläggningen kan föredragande och andra befattningshavare medverka utan att delta i avgörandet. Bestämmelsen är avsedd att visa på förekomsten av tre vanliga beslutsformer i den offentliga förvaltningen.

Den byråkratiska beslutsformen (enrådighetsmetoden) innebär att ett ärende avgörs av en befattningshavare ensam. Ofta medverkar någon annan befattningshavare vid handläggningen som föredragande eller protokollförare, men avgörandets innehåll bestäms helt och hållet av den som är beslutande. När beslut fattas gemensamt används oftast den kollektiva beslutsformen (den parlamentariska metoden). Hur beslut fattas i denna beslutsform regleras i 28 § andra och tredje styckena (omröstningsförfarandet regleras i 29 §). Som anges i avsnitt 3.2.1 fattas kommunala beslut som utgångspunkt genom den kollektiva beslutsformen. Formerna för det kommunala beslutsfattandet regleras i kommunallagen, t.ex. finns motsvarande regler om omröstning som finns i 28 och 29 §§ förvaltningslagen i 4 kap. 24–26 §§ kommunallagen (se även 5 kap. 52–57 §§ och 6 kap. 33 §).

Med automatiserade beslut avses beslut som fattas maskinellt utan att någon enskild befattningshavare på myndigheten tar någon aktiv del i själva beslutsfattandet i det enskilda fallet (prop. 2016/17:180 s. 315). Regleringen i 28 § förvaltningslagen om automatiserat beslutsfattande anses innebära att det inte krävs någon reglering i en specialförfattning för att en myndighet ska kunna använda denna beslutsform (prop. 2016/17:180 s. 179).

Utöver de beslutsformer som anges i 28 § förvaltningslagen förekommer också den kollegiala beslutsformen. Den används främst vid olika disciplinära förfaranden, se t.ex. 9 kap. 6 § patientsäkerhetslagen (2017:30) och innebär att ett visst antal befattningshavare måste medverka för att ett beslut ska kunna fattas och att, om enighet inte uppnås, var och en av dessa måste ge uttryck för sin uppfattning enligt en angiven turordning inom ramen för ett särskilt omröstningsförfarande, jfr 29 kap. rättegångsbalken.

3.3.3 Kommunallagens reglering av det kommunala beslutsfattandet

Kommunala beslut

Det kommunala beslutsförfarandet utförs i fullmäktige och styrelser och nämnder och kommer enligt huvudregeln till uttryck i protokoll över de beslutande sammanträdena. Beslut i såväl fullmäktige som styrelse och nämnder fattas kollektivt och vid sammanträden där ledamöterna är fysiskt närvarande. Det finns dock möjlighet att närvara på distans (5 kap. 16 § och 6 kap. 24 § KL). Innan beslut fattas i fullmäktige ska ärendet som huvudregel beredas av en nämnd eller fullmäktigeberedning (5 kap. 26 § KL).

Varken enskilda förtroendevalda eller kommunalt anställda har någon självständig beslutanderätt enligt kommunallagens reglering. De anställda får dock fatta beslut i ärenden av rent förberedande eller rent verkställande karaktär (prop. 1990/91:117 s. 203 f.). Det finns också exempel på lagstiftning som specifikt ger beslutanderätt i en viss fråga till en utpekad befattningshavare såsom chefsöverläkaren vid en vårdinrättning för psykiatrisk tvångsvård (6 b § lagen [1991:1128] om psykiatrisk tvångsvård, förkortad LPT) eller rektorn på en skola (2 kap. 10 § skollagen). Utöver sådana undantag kräver all handläggning, som ska mynna ut i ett beslut av någon annan än en nämnd, att beslutanderätten delegeras från den ansvariga nämnden. Som framgår i avsnitt 3.2 har uppbyggnaden av det kommunala beslutsförfarandet sin grund i kommunernas historiska ursprung som lekmanna-förvaltningar. Även om kommunallagen utgår från att beslut ska fattas kollektivt av de förtroendevalda fattas dock numera en stor del av alla kommunala beslut – efter delegation – av de anställda.

Särskilt om vad som utgör ett kommunalt beslut

I kommunalrättslig mening anses varje produkt av kommunalt beslutsförfarande utgöra ett kommunalt beslut vid bedömningen av om ett beslut kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen. Kommunalbesvärskommittén sammanfattande det på följande vis (SOU 1982:41 s. 60):

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att varje produkt av kommunalt beslutsförfarande utgör ett kommunalt beslut och kan som sådant göras

till föremål för kommunalbesvärstalan. Det kommunala beslutets innehåll och rättsliga verkningar framstår inte som det primära på samma sätt som i fråga om beslut av statlig förvaltningsmyndighet. Den yttre formen, att beslutet upptagits i ett protokoll, får i stället en avgörande betydelse.

Denna fråga aktualiseras endast vid bedömningen av om ett beslut kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen. Om ett beslut kan överklagas förvaltningsrättsligt bedöms i stället frågan om vad som ska anses utgöra ett beslut på samma sätt som för statliga förvaltningsbeslut (se avsnitt 3.3.2). Detta kan illustreras av att flera avgöranden som byggt upp praxis av vad som ska anses utgöra ett förvaltningsrättsligt beslut har behandlat kommunala beslut, t.ex. RÅ 1996 ref. 43.

Delegation av en nämnds beslutanderätt

Bestämmelser om delegation infördes för första gången i 1953 års kommunallag. Reglerna behölls i allt väsentligt oförändrade i 1977 års kommunallag. Det krävdes enligt dessa bestämmelser först ett bemyndigande från fullmäktige och därefter ett beslut om delegation av vederbörande nämnd. I och med 1991 års kommunallag infördes nya bestämmelser om utökade möjligheter för nämnderna att delegera beslutanderätt till anställda och en möjlighet för förvaltningschefen att vidaredelegera beslutanderätt. Det krävdes inte längre något medgivande från fullmäktige för att en nämnd skulle få besluta om delegation utan denna rätt framgick direkt av kommunallagen.

Införandet av nuvarande kommunallag innebar vad avser delegation inga förändringar i fråga om vad som kan delegeras. Nämnderna har dock fått möjlighet att själva besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av delegation och vidaredelegation ska anmälas till dem. Beslut som inte anmäls ska i stället protokollföras särskilt om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning (6 kap. 40 § och 7 kap. 8 § KL).

En nämnd kan uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller en ersättare samt åt en anställd att fatta beslut på nämndens vägnar (6 kap. 37 § samt 7 kap. 5 § KL). Nämnderna har frihet att avgöra vad som bör delegeras men denna frihet begränsas av bestämmelsen i 6 kap. 38 § kommunallagen, som anger att vissa typer av ärenden inte får delegeras. Ärenden som är så brådskande att nämndens av-

görande inte kan avvaktas får nämnden dock uppdra åt ordföranden eller annan ledamot att besluta om (6 kap. 39 § KL). Denna möjlighet att delegera begränsas inte av 6 kap. 38 § med undantag för beslut som enligt författning inte får delegeras (HFD 2016 ref. 74). Beslut som delegerats enligt 6 kap. 39 § ska dock alltid anmälas till nämnden.

Delegation kan avse såväl hela ärendegrupper som enstaka ärenden. Ett ärende kan också delegeras helt eller delvis. Nämnden kan när som helst återkalla en delegation. Det kan göras generellt eller i ett särskilt ärende. Nämnden kan även genom eget handlande föregripa ett beslut i ett enskilt ärende av den som fått delegeringen genom att själv ta över och besluta i ärendet (prop. 2016/17:171 s. 377).

Begränsningar av möjligheten till delegation

Beslutanderätten får enligt 6 kap. 38 § kommunallagen inte delegeras när det gäller:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden, eller
5. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.

Ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet (p. 1) får således inte delegeras. Skälet till detta är att nämnden måste ha kvar ett övergripande ansvar för hela verksamheten. Av andra punkten framgår att beslutanderätten avseende vissa yttranden inte får delegeras. Det är bara nämnden som får avge yttranden till fullmäktige. Det krävs också att nämnden beslutar om yttranden i överklagandeprocesser där det ursprungliga beslutet fattades av nämnden eller av fullmäktige. Exempel på ärenden som rör myndighetsutöv-

ning (p. 3) och i vissa fall inte får delegeras är beslut om återkallelse av beviljade tillstånd, t.ex. färdtjänstillstånd (prop. 2016/17:171 s. 377 f.).

Syftet med att ärenden som väckts genom medborgarförslag (p. 4) inte får delegeras är att sådana ärenden alltid ska bli föremål för ett politiskt avgörande av fullmäktige eller en nämnd (prop. 2006/07:24 s. 12). Ett exempel på en bestämmelse som innebär att delegation inte får ske (p. 5) finns i 10 kap. 5 § socialtjänstlagen.

Åtgärder som inte kräver delegation

Som redovisats i avsnitt 3.3.2 görs förvaltningsrättsligt en skillnad på beslut och faktiskt handlande. Denna skillnad får betydelse också avseende uppgiftsfördelningen mellan förtroendevalda och anställda i kommuner och regioner. Uppgifter som inte kan ses som någon form av ärendehandläggning, t.ex. när en lärare planerar och håller en lektion eller när en läkare utför en operation, tillkommer kommunalt anställda utan att nämnden behöver fatta några beslut om det (SOU 2015:24 s. 251).

Delegation ska också skiljas från det som utgör rena verkställighetsåtgärder. Sådana anses ankomma på de anställda utan delegering. Det följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten ska kunna fungera. Exempel på rent verkställande åtgärder som anges i förarbetena är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av förskoleplats enligt en klar turordningsprincip. I beslut som anses utgöra ren verkställighet får det alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar (prop. 2016/17:171 s. 382).

Frågan om ett beslut utgör ren verkställighet eller fattats efter delegation har även betydelse för möjligheten att överklaga beslutet genom laglighetsprövning. Nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art får inte överklagas (13 kap. 2 § KL). Var den exakta gränsen går mellan delegering och ren verkställighet är inte helt klart. Tolkningsen av vad som ska anses vara ren verkställighet har dock getts en restriktiv innebörd i rättspraxis (HFD 2011 ref. 7, en genomgång av rättspraxis finns i SOU 2015:24 s. 253–257).

Dokumentation och överklagande av kommunala beslut

Kommunala beslut kommer som utgångspunkt till uttryck i protokollet över de sammanträden i fullmäktige och nämnder där besluten fattas, dvs. de sätts inte upp särskilt och skrivs under av beslutsfattarna. Kommunala beslut kan som huvudregel verkställas från den tidpunkt då protokollet över beslutet justerats om inte särskilda skäl talar mot det (13 kap. 14 § KL). Överklagandetiden för beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning börjar löpa från den dag då det tillkännages på en kommuns, en regions eller ett kommunalförbunds anslagstavla att protokollet över beslutet justerats (13 kap. 5 § KL). Detta gäller även beslut som fattas med stöd av delegation från en nämnd i det fall det anmäls till nämnden. Beslut som fattas på delegation och som kan laglighetsprövas, men enligt nämndens beslut inte ska anmälas, ska i stället protokollföras särskilt och anslås på den kommunala anslagstavlan (6 kap. 40 § och 7 kap. 8 § KL).

Beslut som omfattas av särskilda bestämmelser om överklagande i lag eller författning kan, som tidigare redovisats, inte överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning (13 kap. 3 § KL). Sådana beslut kan i regel i stället överklagas genom ett förvaltningsrättsligt överklagande. Överklagandetiden för sådana beslut beräknas enligt 44 § förvaltningslagen från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom beslutsmyndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Om beslut, som kan överklagas förvaltningsrättsligt, fattas på delegation och inte upptas i något protokoll upprättas i stället ett beslut som skickas till de berörda parterna, jfr 33 § förvaltningslagen.

3.4 Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten

3.4.1 Nationell rätt

Regeringsformens skydd för den personliga integriteten

Regeringsformen innehåller vissa regler rörande den personliga integriteten. De har bäring också på det kommunala beslutsfattandet.

Vid behandling av personuppgifter är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 §). Skyddet får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Av 2 kap. 19 § framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se avsnitt 3.4.2).

Offentlighetsprincipen och regler om sekretess

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för offentligt anställda, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden, t.ex. kommunfullmäktige. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen brukar i första hand syftas på reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Dessa regler finns i tryckfrihetsförordningens andra kapitel.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det krävs med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset av att förebygga eller beivra brott,

5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, eller
7. intresset av att bevara djur- eller växtart.

Av andra och tredje styckena i samma bestämmelse framgår att en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet. Riksdagen eller regeringen får i en sådan bestämmelse som avses i andra stycket ges befogenhet att efter omständigheterna medge att en viss handling lämnas ut.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, utgör i dag den särskilda lag som avses i 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Regeringen har vidare, med stöd av den bestämmelsen meddelat närmare föreskrifter om tillämpligheten i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Sekretess innebär enligt 3 kap. 1 § OSL ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt. Sekretessen innebär således dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt. Av 2 kap. 2–4 §§ OSL framgår att riksdagen, beslutande kommunala församlingar och sådana organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ OSL ska jämföras med myndighet vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen.

Offentlighets- och sekretesslagen gäller för myndigheter och vissa andra organ (1 kap. 1 §). Bestämmelser om tystnadsplikt för anställda inom privat verksamhet finns i ett stort antal lagar, t.ex. för anställda inom den privata hälso- och sjukvården och för advokater.

Av 4 kap. 3 § OSL framgår att om en myndighet för handläggning av ett mål eller ärende använder sig av en upptagning för automatiserad behandling, upptagningen ska tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om det inte finns särskilda skäl mot det. I förarbetena till bestämmelsen, som ursprungligen utgjorde 14 § i den dåvarande datalagen (1973:289) angavs att ett skäl för införandet av bestämmelsen var att man inte i efterhand kan göra klart för sig vilka uppgifter som har påverkat ett beslut i ett mål eller ärende, om

inte alla uppgifter som har betydelse för avgörandet ingår i akten. Det framhölls också att det bör ankomma på myndigheten själv att avgöra i vilka fall man bör kunna underlåta att överföra en upptagning till läsbar form. Ett särskilt skäl för underlåtelse bör kunna vara att upptagningen finns lätt tillgänglig, t.ex. via bildskärm, men att enbart det förhållandet att upptagningens innehåll är enkelt, t.ex. att det endast anger att en viss upplysning saknas i ett register, normalt inte bör föranleda undantag från huvudregeln (prop. 1973:33 s. 141 f.).

3.4.2 Europakonventionen och dataskyddskonventionen

Sedan den 1 januari 1995 är den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) inkorporerad i svensk rätt och gäller som lag, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår, som nämnts, att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Behandling av personuppgifter kan falla inom tillämpningsområdet för artikel 8 i Europakonventionen i de fall behandlingen avser uppgifter om privatliv, familjeliv, hem eller korrespondens. EU-domstolen har slagit fast att bestämmelserna i artikel 8 i Europakonventionen har viss betydelse vid bedömningen av nationella regler som tillåter behandling av personuppgifter.³ Vidare har Europadomstolen slagit fast att artikel 8 i Europakonventionen ålägger staten såväl en negativ förpliktelse att avstå från att göra intrång i rätten till respekt för privat- och familjelivet som en positiv förpliktelse att skydda

³ Dom Österreichischer Rundfunk m.fl., C-465/00, C-138/01 och C-139/01, EU:C:2003:294.

enskilda mot att andra enskilda handlar på ett sätt som innebär integritetsintrång.⁴

Utöver Europakonventionen finns på området Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den s.k. dataskyddskonventionen, som antogs av Europarådets ministerkommitté 1981. Konventionen trädde i kraft den 1 oktober 1985. Samtliga medlemsstater i EU har ratificerat konventionen. Konventionens syfte är att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatiserad behandling av personuppgifter. Konventionen tar sikte på behandling av personuppgifter i automatiserade personregister och automatiserad personuppgiftsbehandling i allmän och enskild verksamhet. Personuppgifterna ska enligt konventionen inhämtas och behandlas på ett korrekt sätt och de ska vara relevanta med hänsyn till ändamålet. Vissa kategorier av personuppgifter får inte behandlas genom automatiserad databehandling om inte den nationella lagstiftningen ger ett ändamålsenligt skydd. Till sådana kategorier hör personuppgifter som avslöjar ras, politisk tillhörighet, religiös tro eller övertygelse i övrigt, sexualliv samt uppgifter om brott. Ett ändringsprotokoll till konventionen antogs den 10 oktober 2018 och avvaktar nu ratificering av de fördragsslutande parterna. Sverige har signerat protokollet men ännu inte ratificerat det. Det har inom Europarådet även utarbetats flera rekommendationer på dataskyddsområdet. Dessa är dock, till skillnad från dataskyddskonventionen, inte bindande.

Ändringsprotokollet till dataskyddskonventionen avser att stärka dataskyddet enligt konventionen väsentligt. Den uppdaterade konventionen kommer att närmare fastställa principen om laglig behandling och ytterligare stärka skyddet av särskilda uppgiftskategorier. Den uppdaterade konventionen kommer dessutom att innehålla nya skyddsregler för enskilda vars personuppgifter behandlas.⁵ Texten till ändringsprotokollet bedöms av EU-kommissionen vara helt i linje med både Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana

⁴ Se t.ex. Airey mot Irland, nr 6289/73, dom den 9 oktober 1979, X och Y mot Nederländerna, nr 8978/80, dom den 26 mars 1985, K.U. mot Finland, nr 2872/02, dom den 2 december 2008 och Söderman mot Sverige, nr 5786/08, dom den 12 november 2013.

⁵ För en översyn av förändringarna se <https://rm.coe.int/modernised-conv-overview-of-the-novelties/16808accf8>.

uppgifter (den allmänna dataskyddsförordningen) och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter (polisdirektivet om dataskydd).⁶

3.4.3 Unionsrätten

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) innehåller bestämmelser om skydd för fysiska personer vid behandling av personuppgifter. I artikel 7 i stadgan anges att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. I artikel 8 i stadgan anges vidare att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs.

EU:s dataskyddsförordning

Syfte

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), i det följande EU:s dataskyddsförordning, antogs den 27 april 2016. Syftet med förordningen är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd för personuppgifter, och att främja det fria flödet av personuppgifter inom unionen. EU:s dataskyddsförordning, som är direkt tillämplig i alla medlemsstater, ersatte 1995 års dataskyddsdirektiv och utgör

⁶ COM/2018/449 final - 2018/0237.

den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Förordningen kallas ofta för GDPR som är en akronym av engelskans General Data Protection Regulation.

Tillämpningsområdet

Det materiella tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning omfattar sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Vissa undantag från tillämpningsområdet görs dock (artikel 2.2). Förordningen tillämpas inte på behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten (artikel 2.2 a). Genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förkortad dataskyddslagen, har dock förordningens tillämpningsområde i Sverige utvidgats till att även omfatta behandling av personuppgifter i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, med vissa specifika undantag (1 kap. 2 och 3 §§ dataskyddslagen). EU:s dataskyddsförordning ska inte tillämpas när medlemsstaterna bedriver verksamhet som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 2.2 b) eller vid behandling av personuppgifter som utförs av en fysisk person som ett led i verksamhet av privat natur eller som har samband med hans eller hennes hushåll (artikel 2.2 c). Förordningen gäller inte heller för sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsdirektivets tillämpningsområde (artikel 2.2 d).⁷ Slutligen ska förordningens bestämmelser inte tillämpas av EU:s institutioner, organ och byråer.⁸

EU:s dataskyddsförordning tillämpas på all behandling av personuppgifter som sker inom ramen för den verksamhet som bedrivs av en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde som är etablerad i unionen, oavsett om behandlingen utförs i unionen eller

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, kallat dataskyddsdirektivet.

⁸ Den behandling av personuppgifter som sker där regleras i stället genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG.

inte. Förordningen ska under vissa omständigheter tillämpas även på behandling av personuppgifter som utförs av en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde som inte är etablerad i unionen. Detta gäller om behandlingen avser registrerade som befinner sig i unionen, under förutsättning att behandlingen har anknytning till antingen utbudande av varor eller tjänster till sådana registrerade i unionen eller övervakning av deras beteende, så länge beteendet sker inom unionen. Slutligen ska förordningen också tillämpas på behandling av personuppgifter som utförs av en personuppgiftsansvarig som inte är etablerad i unionen, men på en plats där en medlemsstats nationella rätt gäller enligt folkrätten (artikel 3).

Grundläggande krav

I artikel 5.1 ställs upp ett antal allmänna principer för behandlingen av personuppgifter.

- a) Uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (laglighet, korrekthet och öppenhet).
- b) De ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 ska inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen (ändamålsbegränsning).
- c) De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering).
- d) De ska vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (riktighet).
- e) De får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Personuppgifter får lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna

enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt denna förordning genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter (lagringsminimering).

- f) De ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstörelse eller skada genom olycks-händelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (integritet och konfidentialitet).

I artikel 5.2 anges att det är den personuppgiftsansvarige som ska ansvara för och kunna visa att punkt 1 efterlevs (ansvarsskyldighet).

Utöver dessa principer för behandlingen av personuppgifter är EU:s dataskyddsförordnings grundläggande krav att det ska finnas en giltig rättslig grund för varje behandling av personuppgifter (artikel 6). Bland de rättsliga grunder som anges i artikeln kan nämnas att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c) eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Därutöver omgärdas varje behandling av personuppgifter också av andra krav.

Nationell lagstiftning med anledning av förordningen

Även om förordningen är direkt tillämplig och ska tillämpas på samma sätt som nationell lag, både förutsätter och medger den nationella bestämmelser som kompletterar delar av förordningen genom specificeringar eller undantag. Vissa av de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i förordningen får också begränsas i nationell rätt. Detta förutsätter att begränsningarna sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle. Det förutsätter också att begränsningen sker i syfte att säkerställa något av de ändamål som anges i artikel 23.1, t.ex. en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse (artikel 23.1 e).

Förordningen ger alltså medlemsstaterna möjlighet att i lagar på nationell nivå föreskriva vissa anpassade bestämmelser (prop. 2017/18:105 s. 21–23). Principen om unionsrättens företräde innebär dock att bestämmelser i sådana författningar måste vara förenliga med EU:s dataskyddsförordning. I Sverige finns sådan lagstiftning i form av dataskyddslagen som innehåller bestämmelser som kompletterar förordningen på ett generellt plan i svensk rätt. Inom ramen för det utrymme som förordningen ger reglerar lagen bl.a. frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt skadestånd och överklagande. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning. Syftet med det är att det ska vara möjligt att ha avvikande bestämmelser i sektorsspecifika registerförfattningar såsom t.ex. lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och 114 kap. socialförsäkringsbalken.

Känsliga personuppgifter

I artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning anges att behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning ska vara förbjuden.

I artikel 9.2 anges dock tio undantagssituationer när förbudet mot behandling av sådana uppgifter inte ska tillämpas. Av dessa bör här nämnas:

- Den registrerade har uttryckligen lämnat sitt samtycke till behandlingen av dessa personuppgifter för ett eller flera specifika ändamål, utom då unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt föreskriver att förbudet i punkt 1 inte kan upphävas av den registrerade (artikel 9.2 a).
- Behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträlvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder

för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g).

I 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen anges att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Vid införandet av bestämmelsen uttalade regeringen att det måste anses utgöra ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt (prop. 2017/18:105 s. 83). I 3 kap. 4 § anges att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådan behandling av känsliga personuppgifter som är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

EU:s dataskyddsförordnings reglering av automatiserat beslutsfattande

Enligt artikel 22.1 i förordningen har den registrerade rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Den s.k. Artikel 29-gruppen uttalade innan förordningen trädde i kraft att för att ett beslut som grundas enbart på automatiserad behandling ska få rättsliga följder krävs att beslutet påverkar någons juridiska rättigheter, såsom organisationsfrihet, rösträtt eller rätten att vidta rättsliga åtgärder. En rättslig följd kan även vara något som påverkar en persons rättsliga ställning eller hans eller hennes rättigheter enligt ett avtal. Som exempel angavs uppsägning av ett avtal, rätt till eller nekande av en särskild lagstadgad social förmån, t.ex. barn- eller bostadsbidrag och inreseförbud till ett land eller nekat medborgarskap (Artikel 29-gruppen, WP251rev.01, ”Riktlinjer om automatiserat individuellt beslutsfattande och profilering enligt förordning [EU] 2016/679”). I skäl 71 till EU:s dataskyddsförordning anges angående begreppet ”på liknande sätt i betydande grad på-

verkar honom eller henne” automatiserat avslag på en kreditansökan online eller rekrytering utan personlig kontakt som typexempel.

I förordningen definieras profilering som varje form av automatisk behandling av personuppgifter som består i att dessa personuppgifter används för att bedöma vissa personliga egenskaper hos en fysisk person, i synnerhet för att analysera eller förutsäga denna fysiska persons arbetsprestationer, ekonomiska situation, hälsa, personliga preferenser, intressen, pålitlighet, beteende, vistelseort eller förflyttningar (artikel 4.4). I artikel 22.2 anges dock att förbudet i punkten 1 inte ska tillämpas om automatiska beslut

- a) är nödvändigt för ingående eller fullgörande av ett avtal mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige,
- b) tillåts enligt unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av och som fastställer lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen, eller
- c) grundar sig på den registrerades uttryckliga samtycke.

Beslut får enligt artikel 22.4 grunda sig på känsliga personuppgifter endast om behandlingen sker med stöd av artikel 9.2 a (samtycke) eller g (viktigt allmänt intresse) och lämpliga åtgärder som ska skydda den registrerades berättigade intressen har vidtagits. Artikel 22 är direkt tillämplig i medlemsstaterna men med stöd av artikel 23 är det möjligt att i nationell rätt begränsa tillämpningsområdet för artikeln.

Regeringen har i propositionen ”Anpassning till EU:s dataskyddsförordning av lagen om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar” (prop. 2017/18:115 s. 30) konstaterat att artikel 22 till sin ordalydelse kan tolkas på olika sätt. Bestämmelsen kan läsas så att den är generellt tillämplig på automatiserade beslut. Formuleringen ”inbegripet profilering” skulle då endast vara en upplysning om att bestämmelsen även omfattar profilering. Artikel 22 kan dock även läsas så att den automatiserade behandlingen måste omfatta profilering enligt definitionen i artikel 4.4 för att bestämmelsen ska bli tillämplig. I remissyttrande i det aktuella lagstiftningsärendet uttalade Datainspektionen (numer Integritetskyddsmyndigheten) att myndigheten ansåg att artikel 22 är tillämplig även när profilering inte inbegrips i personuppgiftsbehandlingen.

I skäl 71 till EU:s dataskyddsförordning anges följande:

Den registrerade bör ha rätt att inte bli föremål för ett beslut, vilket kan innebära en åtgärd, med bedömning av personliga aspekter rörande honom eller henne, vilket enbart grundas på automatiserad behandling och medför rättsverkan för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne, såsom ett automatiserat avslag på en kreditansökan online eller e-rekrytering utan personlig kontakt. Sådan behandling omfattar ”profilering” i form av automatisk behandling av personuppgifter med bedömning av personliga aspekter rörande en fysisk person, särskilt för att analysera eller förutse aspekter avseende den registrerades arbetsprestation, ekonomiska situation, hälsa, personliga preferenser eller intressen, pålitlighet eller beteende, vistelseort eller förflyttningar, i den mån dessa har rättsverkan rörande honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Beslutsfattande grundat på sådan behandling, inbegripet profilering, bör dock tillåtas när det uttryckligen beviljas genom unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av, inbegripet för sådan övervakning och sådant förebyggande av bedrägerier och skatteundandragande som genomförs i enlighet med unionsinstitutionernas eller de nationella tillsynsorganens bestämmelser, standarder och rekommendationer samt för att sörja för tillförlitlighet hos en tjänst som tillhandahålls av den personuppgiftsansvarige, eller när det krävs för ingående eller genomförande av ett avtal mellan den registrerade och en personuppgiftsansvarig eller den registrerade har gett sitt uttryckliga samtycke. Denna form av uppgiftsbehandling bör under alla omständigheter omgärdas av lämpliga skyddsåtgärder, som bör inkludera specifik information till den registrerade och rätt till mänskligt ingripande, att framföra sina synpunkter, att erhålla en förklaring till det beslut som fattas efter sådan bedömning och att överklaga beslutet. Sådana åtgärder bör inte gälla barn.

I syfte att sörja för rättvis och öppen behandling med avseende på den registrerade, med beaktande av omständigheterna och det sammanhang i vilket personuppgifterna behandlas, bör den personuppgiftsansvarige använda adekvata matematiska eller statistiska förfaranden för profilering, genomföra tekniska och organisatoriska åtgärder som framför allt säkerställer att faktorer som kan medföra felaktigheter i personuppgifter korrigeras och att risken för fel minimeras samt säkra personuppgifterna på sådant sätt att man beaktar potentiella risker för den registrerades intressen och rättigheter samt förhindra bland annat diskriminerande effekter för fysiska personer, på grund av ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religion eller övertygelse, medlemskap i fackföreningar, genetisk status eller hälsostatus eller sexuell läggning, eller behandling som leder till åtgärder som får sådana effekter. Automatiserat beslutsfattande och profilering baserat på särskilda kategorier av personuppgifter bör endast tillåtas på särskilda villkor.

Regeringen konstaterade att det citerade skälet endast tycks behandla automatiserade beslut grundade på profilering. Vidare konstaterades att skäl 73, vid uppräknigen av rättigheter som kan begränsas enligt artikel 23, endast omnämner ”profileringsbaserade beslut”. Det anförda talade, enligt regeringen, för att avsikten med artikel 22 i förordningen är att endast omfatta automatiserade beslut som innefattar profilering. Regeringen menade dock att någon säker slutsats i avsaknad av praxis inte kunde dras i denna fråga (prop. 2017/18:115 s. 31).

Oavsett tolkningen av vad som omfattas av artikel 22 så finns det i svensk rätt ett generellt stöd för automatiserat beslutsfattande i 28 § förvaltningslagen (se avsnitt 3.3.2). Regeringen har, avseende kravet på skyddsåtgärder i artikel 22.2 b i en svensk kontext, uttalat att automatiserade beslut som fattas inom den svenska förvaltningen är föremål för de rättssäkerhetsgarantier som uppställs i förvaltningslagen. Utöver de allmänna kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet säkerställs rätten till insyn, krav på kommunikation liksom möjligheten till ändring och rättelse av beslut samt rätten att överklaga beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Genom den förvaltningsrättsliga regleringen är beslutsfattandet omgärdat av sådana skyddsåtgärder (lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen) som anges i artikel 22.2 b (prop. 2017/18:115 s. 31). Avseende känsliga personuppgifter angav regeringen att kraven i artikel 22.4, på att lämpliga åtgärder som ska skydda den registrerades berättigade intressen har vidtagits, är ett krav som får anses rikta sig direkt till den personuppgiftsansvarige och således inte i sig förutsätter några nationella lagstiftningsåtgärder (prop. 2017/18:115 s. 31). Riksdagen framförde inga erinringar mot uttalandet (bet. 2017/18:KU24).

3.5 Automatiserat beslutsfattande hos statliga myndigheter

3.5.1 Rättsligt stöd för automatiserat beslutsfattande

Regleringen i 28 § förvaltningslagen innebär ett generellt stöd för statliga myndigheter att använda sig av automatiserat beslutsfattande.

Utöver förvaltningslagens reglering finns för förvaltningsmyndigheter under regeringen i myndighetsförordningen (2007:515) en generell reglering av hur de ska handlägga sina ärenden. I likhet med för-

valtningslagen är myndighetsförordningen subsidiär i förhållande till bestämmelser i lag eller förordning som innehåller bestämmelser som avviker från förordningens bestämmelser (1 § myndighetsförordningen).

Avseende beslutsfattande anges i 4 § i förordningen att myndighetens ledning bl.a. ska

- besluta en arbetsordning (1),
- i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten (2),
- avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte ska avgöras av personalansvarsnämnden enligt 25 § (5).

I styrelsemyndigheter får andra ärenden än de som räknas upp i 4 § avgöras av myndighetschefen eller, om inte styrelsen bestämt något annat, av den som myndighetschefen bestämmer. I enrådighetsmyndigheter och nämndmyndigheter får de i stället avgöras av den som ledningen bestämmer (5 §).

Ärenden ska som huvudregel avgöras efter föredragning (20 §) och det ska för varje beslut i ett ärende upprättas en handling som visar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande och vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet (21 §). Bestämmelserna i myndighetsförordningen kan tolkas på sådant sätt att det generellt sett behövs ett undantag för att myndigheter ska kunna fatta helt automatiserade beslut (se som exempel ett uttalande i JO:s inspektionsprotokoll i ärende dnr 4728–2011). Sådana undantag har införts i vissa myndigheters instruktioner, t.ex. för Försäkringskassan och Skatteverket (14 § förordningen [2009:1174] med instruktion för Försäkringskassan respektive 39 § förordningen [2017:154] med instruktion för Skatteverket). Såväl E-delegationen som Digitaliseringsrättsutredningen har föreslagit att all särreglering som uttryckligen möjliggör automatiserade beslutsförfaranden bör upphävas för att tydliggöra att ett automatiserat beslutsförfarande är möjligt utan sådan reglering (se betänkandet Automatiserade beslut

– färre regler ger tydligare reglering SOU 2014:75, respektive Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering SOU 2018:25). Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I 31 § förvaltningslagen finns bestämmelser om dokumentation av beslut. För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar ett antal i bestämmelsen särskilt uppräknade uppgifter. Vid införandet av den nuvarande förvaltningslagen anförde regeringen att vare sig regleringen i 20 § myndighetsförordningen eller bestämmelsen i 31 § förvaltningslagen ska tolkas på sådant sätt att en myndighet måste inrätta sitt beslutsförfarande på så sätt att alla de uppräknade uppgifterna alltid måste anges (prop. 2016/17:180 s. 185). Regeringen anförde:

Regeringen vill även framhålla att det föreslagna kravet på beslutsdokumentation inte innebär att en myndighet måste inrätta sitt beslutsförfarande på så sätt att alla de uppräknade uppgifterna alltid måste anges. När ett beslut fattas av en enskild befattningshavare utan medverkan av någon föredragande eller annan person, kan några sådana uppgifter naturligen inte ingå i dokumentationen. Det får anses följa redan av den gällande regleringen i 21 § myndighetsförordningen. På motsvarande sätt bör man se på saken när det gäller automatiserade beslut. När ett beslut fattas helt på automatiserad väg saknas underlag för dokumentation av i vart fall delar av den information som anges i den föreslagna punktuppställningen, bl.a. uppgift om beslutsfattare och föredragande. Enligt regeringens uppfattning hindrar inte den lagtekniska utformningen av bestämmelsen som utredningen föreslår en sådan tillämpning.

Avseende automatiserade beslut uttalade regeringen att det centrala för dokumentationen av naturliga skäl främst blir dagen för beslut och beslutets innehåll men att det inte fanns behov av en särskild regel avseende automatiserade beslut (prop. 2016/17:180 s. 185 f.).

Även om automatiserade beslut är generellt möjliga så kan det finnas bestämmelser som i praktiken sätter gränser för när ett beslut kan fattas automatiserat. En sådan bestämmelse är 32 § första stycket förvaltningslagen som anger att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Ett beslut kan därför inte fattas automatiserat om inte kraven på en tillräckligt klargörande och individ-

ualiserad beslutsmotivering kan upprätthållas eller om ett ärende behöver utredas av en handläggare (prop. 2019/20:196 s. 34).

3.5.2 Försäkringskassan

Försäkringskassans verksamhet

Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av Försäkringskassan. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för (1 § förordningen med instruktion för Försäkringskassan).

Försäkringskassan leds av en styrelse och är alltså en styrelsemyndighet (6 §), myndighetschef är generaldirektören (11 §). I myndighetens instruktion anges att generaldirektören får besluta om mindre ändringar i arbetsordningen och om föreskrifter som inte är av större betydelse. I övrigt får andra ärenden än de som avses i 4 § myndighetsförordningen avgöras av generaldirektören eller, om inte styrelsen bestämt något annat, av den som generaldirektören bestämmer (11 §). Såsom tidigare nämnts anges vidare i 14 § i myndighetens instruktion att 21 § 3–5 myndighetsförordningen om en myndighets beslut, i fråga om beslut som fattas genom automatiserad behandling inte ska tillämpas på Försäkringskassan.

Försäkringskassans hantering av beslut om tillfällig föräldrapenning

Försäkringskassan använder sig av automatiserat beslutsfattande i hantering av en rad olika ärenden (de följande uppgifterna har inhämtats från myndigheten). Ett exempel är ärenden om tillfällig föräldrapenning. Hanteringen av tillfällig föräldrapenning automatiserades 2006. Besluten grundar sig på den ansökan som föräldern gör, den information som Försäkringskassan har om den ansökande och utifrån gällande regelverk.

När den första versionen av automatisering lanserades var det cirka 7 procent av ärendena som var helt automatiska. Mellan åren 2009 och 2016 genomfördes ett antal utvecklingsprojekt för att öka auto-

matiseringsgraden och den var 2017 cirka 61 procent av en årsvolym på cirka 4,4 miljoner ansökningar. Nästan alla ansökningar görs via webben eller myndighetens applikation (98 procent). Den genomsnittliga handläggningstiden har minskat från 18 dagar 2013 till 8 dagar 2017.

En ansökan om tillfällig föräldrapenning kan göras antingen på en pappersblankett eller via elektroniska ansökningsformulär på funktionen Mina sidor på Försäkringskassans webbplats eller i myndighetens applikation.

Den automatiserade handläggningen av tillfällig föräldrapenning innebär att alla ansökningar handläggs helt eller delvis maskinellt av systemet. Oavsett om ansökan gjorts på pappersblankett eller via elektroniska ansökningsformulär kontrolleras den maskinellt mot de uppgifter som finns i Försäkringskassans interna register och hos andra myndigheter såsom Arbetsförmedlingen och a-kassorna. Om systemet bedömer att ansökan är komplett och att den enskilde uppfyller de krav som gäller för att beviljas tillfällig föräldrapenning fattas ett beslut om rätt till ersättning enligt det framställda anspråket. Beslutet dokumenteras av systemet i journalen med en journalanteckning där det framgår att beslut enligt anspråket är fattat av systemet vid viss dag och tidpunkt. Om systemet inte kan bevilja ansökan förs den över till en handläggare, vilket alltid resulterar i att ärendet avslutas genom ett manuellt beslut, dvs. oavsett vilken typ av beslut som fattas.

Rättslig uppföljning av automatiserade beslut av tillfällig föräldrapenning

Försäkringskassan har genomfört en rättslig kvalitetsuppföljning av det automatiserade beslutsfattandet avseende tillfällig föräldrapenning. Den har redovisats i rapporten ”Automatiserade beslut – tillfällig föräldrapenning” (Försäkringskassan rättslig kvalitetsuppföljning 2019:1).

Resultatet av uppföljningen visar att det utöver uppgifterna i ansökningarna endast fanns ett mycket begränsat underlag i ärendena, trots att det av processbeskrivningen för förmånen framgår att det inhämtas ett stort antal ytterligare uppgifter innan systemet fattar beslut. Den ofullständiga dokumentationen har inneburit att det inte fullt ut varit möjligt att bedöma om utredningen i ärendena har varit tillräcklig för att beslut skulle kunna fattas. Därmed har det inte

heller gått att göra en fullständig bedömning av beslutens rättsliga kvalitet. I rapporten ges också rekommendationen att det bör klargöras om de uppgifter som i dag inte dokumenteras och som hämtas från Försäkringskassans interna register för handläggningen av ärendena enligt 4 kap. 3 § OSL bör tillföras handlingarna eller om det finns särskilda skäl mot detta.

Vidare ges i rapporten rekommendationen att det ska säkerställas att all information i ansökningarna omhändertas på ett tillfredsställande sätt. I arbetet med uppföljningen har det också noterats att det finns skillnader när det gäller vilka uppgifter som hämtas in i elektroniska ansökningar respektive ansökningar som görs på pappersblanketter. Med anledning av detta ges rekommendationen att det ska säkerställas att det inte finns några omotiverade skillnader när det gäller vilka uppgifter som hämtas in i olika typer av ansökningar. Vidare lyfts fram att det är viktigt att det finns detaljerad dokumentation gällande de automatiserade förfaranden som används inom myndigheten.

Till följd av bl.a. denna granskningsrapport har myndigheten tagit fram ”Rapport – standard för dokumentation i automatiserad handläggning” som behandlar frågan om en myndighetsövergripande standard för dokumentation i automatisk handläggning.

3.5.3 Transportstyrelsen

Transportstyrelsens verksamhet

Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet (1 § förordning [2008:1300] med instruktion för Transportstyrelsen). Transportstyrelsens utövar tillsyn över järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen, den civila sjöfarten, den civila luftfarten och inom vägtransportssystemet (2 §).

Transportstyrelsen är, som namnet antyder, en styrelsemyndighet med en generaldirektör som myndighetschef (15 och 17 §§). I instruktionen anges att styrelsen får överlåta till myndighetschefen att besluta Transportstyrelsens föreskrifter (16 a §). Detta gäller dock inte föreskrifter som har särskild principiell betydelse eller annars är av större vikt (16 b §). I övrigt finns inte någon särskild reglering av

myndighetens beslutsfattande i instruktionen. Det är således endast myndighetsförordningens föreskrifter som gäller.

Transportstyrelsens användning av automatiserat beslutsfattande

Transportstyrelsen använder sig av automatiserat beslutsfattande i en mycket hög utsträckning (de följande uppgifterna har inhämtats från myndigheten). Av myndighetens totala antal beslut riktade mot enskilda under år 2019 beslutades cirka 97 procent automatiserat.

Inom de flesta av de områden som myndigheten fattar beslut finns det särskilda bestämmelser om automatiserat beslutsfattande i lagstiftningen. Exempel på detta finns i lagen (2004:629) om trängselskatt, i fordonsförordningen (2009:211) och vägtrafikdataförordningen (2019:382). I lagen om trängselskatt finns bestämmelser som innebär att den skattskyldige har rätt till omprövning av ett beslut som fattats automatiserat (15 a §), en sådan begäran ska ha inkommit senast 60 dagar efter dagen för det första beslut som fattats i frågan (15 b §). Även i fordonsförordningen finns en reglerad rätt till omprövning av beslut i fråga om enskilt godkännande av fordon som fattas automatiserat. Transportstyrelsen får, enligt 8 kap. 14 § fordonsförordningen, efter omprövning ändra ett sådant beslut, om det kan ske utan att det blir till nackdel för någon enskild part. En begäran om omprövning ska göras skriftligen, och ska ha kommit in till Transportstyrelsen inom ett år från dagen för beslutet. Sådana beslut får också omprövas på initiativ av Transportstyrelsen inom två månader från dagen för beslutet. I 7 kap. 2 § vägtrafikdataförordningen finns bestämmelser som motsvarar de som finns i fordonsförordningen.

Myndighetens beslutssystem är generellt utformade på sådant sätt att beslut om avslag ofta sorteras ut av den automatiserade funktionen för manuell handläggning. Det finns även exempel på automatiserade processer som inte utmynnar i gynnande beslut, bl.a. beslut om återkallelse av yrkestrafiktillstånd på grund av att tillståndshavaren inte har något anmält fordon. Myndigheten utreder för närvarande möjligheterna att automatisera beslutsfattandet rörande hastighetsöverträdelser och utfärdande av varningar.

3.5.4 Skatteverket

Skatteverkets verksamhet

Skatteverket har ett stort antal olika uppgifter, bl.a. ska myndigheten fastställa och ta ut skatter, socialavgifter och andra avgifter så att en riktig uppörd kan säkerställas (1 § förordningen med instruktion för Skatteverket) och ansvara för frågor om folkbokföring och personnamn (2 §). Skatteverket leds av en styrelse (16 §) och generaldirektören är myndighetschef (30 §). Skatteverkets instruktion innehåller inte några bestämmelser om beslutsfattandet inom myndigheten men i 39 § i instruktionen anges som redan nämnts att myndigheten inte ska tillämpa 21 § 3–5 myndighetsförordningen om en myndighets beslut, i fråga om beslut som fattas genom automatiserad behandling.

Automatiserat beslutsfattande inom Skatteverkets verksamhet för fastighetstaxering

Skatteverket använder sig i stor omfattning av automatiserat beslutsfattande. Ett exempel på detta är fastighetstaxeringen (följande baseras på uppgifter som inhämtats från myndigheten). Fastighetstaxering sker normalt i en allmän eller förenklad fastighetstaxering vart tredje eller vart sjätte år beroende på fastighetstyp (1 kap. 7–7 b §§ fastighetstaxeringslagen [1979:1152], förkortad FTL). Utöver sådan taxering kan det ske en så kallad särskild fastighetstaxering varje år för de fastighetstyper som inte är föremål för en allmän eller förenklad fastighetstaxering. Förutsättningen för en sådan taxering är reglerad i 16 kap. fastighetstaxeringslagen.

Sedan taxeringsåret 1996 har en så kallad registerbaserad taxering tillämpats vid en allmän eller förenklad fastighetstaxering. Med registerbaserad fastighetstaxering avses i detta sammanhang en taxering som baseras på uppgifter i befintliga register (prop. 1994/95:53 s. 76–79). Det betyder i korthet att i de fall det finns ett tillfredsställande uppgiftsunderlag om fastigheten sänds ett förslag till fastighetstaxering ut till fastighetsägaren. Detta förfarande medför att den allmänna deklarationsplikten inte gäller i dessa fall. En viktig anledning till att ett sådant förfarande infördes var de besparingsmöjligheter som kunde uppnås för myndigheten. Den såg att det gick att

göra effektivitetsvinster från redan nedlagt arbete och uppgiftsinsamling som utförts vid tidigare taxeringar. I och med införandet av förslag till fastighetstaxering introducerades även en form av ett tyst godkännande av fastighetsägaren. En sådan ägare har dock alltid möjlighet att lämna påpekande på ett förslag inom en viss tidsgräns. Därutöver har Skatteverket en möjlighet att förelägga fastighetsägaren att deklarerat sin fastighet även om den allmänna deklarations-skyldigheten inte råder (18 kap. 6 § FTL)

Fastighetstaxeringsverksamheten har tidigare varit tyngd av en omfattande beslutshandling. För att rationalisera och förenkla den verksamheten möjliggjordes 1999 att grundläggande fastighetstaxeringsbeslut som inte behöver motiveras särskilt kan fattas genom automatisk databehandling (20 kap. 2 a § FTL).

Skatteverket försöker i dag huvudsakligen använda sig av ett automatiserat beslutsfattande i fastighetstaxeringen. Det sker både för de taxeringsenheter som är föremål för ett förslag till fastighetstaxering och för de fastigheter där en deklarationsskyldighet råder. Beslutsfattandet för förslagen fungerar med ledning av det tysta godkännande som fastighetsägarna anses ha lämnat i de fall de inte inkommer med synpunkter på förslaget. Då fastställs de föreslagna uppgifterna via automatisk databehandling och ett beslut meddelas senast den 15 juni (20 kap. 2 § FTL). För sådana fastigheter där det råder en deklarationsskyldighet sker beslutsfattandet automatiskt efter det att de inlämnade uppgifterna i deklARATIONEN filtrerats igenom ett kontrollpaket. För de fastigheter som går igenom kontrollpaketet och får ”grönt ljus” fastställs beslutet automatiskt. Detta avser i dagsläget endast grundläggande beslut. Regeringen har dock föreslagit riksdagen att även beslut som fastställs via omprövning ska kunna fattas automatiserat (prop. 2019/20:196).

Vid den förenklade fastighetstaxeringen för småhus 2018 uppgick andelen förslag till fastighetstaxering av den totala taxeringsmängden till 97,29 procent (2 344 458 fastigheter). Av dessa beslutades 2 257 483 automatiskt, vilka utgjorde 96,29 procent av totala andelen förslag. Andelen deklARATIONER som beslutades automatiserat var under samma period 14,57 procent av den totala deklARATIONSMÄNGDEN (65 420). Den totala taxeringsmängden vid 2018 års taxering av småhus uppgick till 2 409 878 fastigheter (både förslag och deklARATIONER är inräknade). Av dessa avslutades totalt 2 267 017 (94,07 procent) taxeringsenheter via ett automatiserat förfarande.

3.5.5 Riksrevisionens granskning av automatiserat beslutsfattande

Riksrevisionen har i rapporten ”Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister”, RiR 2020:22, redovisat en granskning av om statliga myndigheters automatiserade beslutsfattande är effektivt, utan att rättssäkerheten i beslutsfattandet eftersätts. Granskningen har omfattat föräldrapenning vid Försäkringskassan, årlig inkomstbeskattning av privatpersoner vid Skatteverket och körkortstillstånd vid Transportstyrelsen.

Riksrevisionen anför att den övergripande slutsatsen i granskningen är att statliga myndigheters automatiserade beslutsfattande har lett till ökad effektivitet och att grundläggande rättssäkerhetsaspekter till viss del har förbättrats. Det finns dock brister i myndigheternas arbete med att hantera ärenden med hög risk för fusk och fel. Dessutom utförs det en alltför begränsad uppföljning av att beslut som fattats automatiserat blivit korrekta. Det finns därmed risk för att resurser för manuell kontroll och uppföljning har prioriterats bort i för hög utsträckning. Det förekommer även brister i ansvarsfördelningen för automatiserade beslutsprocesser, liksom att det saknas en tydlig och läsbar dokumentation av den automatiserade handläggningen.

3.6 Utredningens förslag

3.6.1 En möjlighet till automatiserat beslutsfattande av beslut som fattas av kommunala nämnder

Utredningens förslag: Det ska bli möjligt att genom delegation uppdra åt en automatiserad beslutsfunktion att besluta på en nämnds vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Behovet av automatiserat beslutsfattande

Jag har i uppdrag att föreslå hur en möjlighet till automatiserat beslutsfattande ska kunna införas i kommuner och regioner. Såväl regeringen som SKR har konstaterat att det finns ett behov av att

kommuner och regioner ska kunna använda sig av automatiserat beslutsfattande.

Det bör framhållas att utredningens uppdrag handlar om automatisering av själva besluten. Det finns inte några kommunalrättsliga hinder mot att automatisera andra steg i handlägningsprocessen av ett ärende. Det som i fortsättningen anförs om möjligheten till automatisering avser således enbart beslut och inte andra typer av automatisering t.ex. automatisk uppgiftsinsamling eller beslutsstöd.

Kommunerna och regionerna står inför stora utmaningar bl.a. i form av ett ökat demografiskt tryck, antingen i form av ökande eller av minskande befolkning. Till detta kan läggas att många kommuner och regioner har betydande utmaningar med att rekrytera personal med rätt kompetens. Nya uppgifter och krav på verksamheten tillkommer också ständigt.

Ett sätt för den kommunala sektorn att möta ökade arbetsuppgifter är att ta tillvara de möjligheter till effektivisering som finns i digitala arbetssätt och verktyg. Att kunna använda automatiserade beslut för i detta perspektiv med sig en rad fördelar. En effektivare administration innebär frigjord tid för de anställda och möjligheter att förbättra servicen till invånarna genom snabbare beslut.

Vidare kan jag inte finna några egentliga skäl till att automatiserat beslutsfattande endast ska vara möjligt för statliga myndigheter. Erfarenheterna av att använda automatiserade beslut i staten får anses vara övervägande goda och det finns ingen anledning att särbehandla kommunal förvaltning i detta avseende. Det har visserligen påpekats i direktiven att det kommunala beslutsfattandet skiljer sig från det statliga och att detta bl.a. beror på utgångspunkten att all beslutanderätt i kommunerna utgår från ett kollektiv av förtroendevalda och andra organisatoriska skillnader mellan statlig och kommunal förvaltning. Som har redovisats i avsnitt 3.2.1 uttalades dock i förarbetena till 1991 års kommunallag att den traditionella lekmannaförvaltningen alltmör var på väg att ersättas av en professionell förvaltning. Jag anser därför att de traditionella principerna för kommunalt beslutsfattande inte utgör något hinder att jämställa statlig och kommunal förvaltning i detta avseende.

Fullmäktiges beslut ska inte kunna fattas automatiserat

Det behov som såväl regeringen som SKR konstaterat utgår från det beslutsfattande som sker i de kommunala nämnderna. Kommunala beslut fattas inte bara av nämnderna utan givetvis i första hand av fullmäktige (se avsnitt 3.2.2). Jag uppfattar dock mitt uppdrag på det sättet att det inte omfattar fullmäktiges beslutsfattande. De i huvudsak politiska frågor som behandlas i fullmäktige lämpar sig inte för automatiserat beslutsfattande. Det rör sig ofta om beslut av principiell betydelse och rutinärenden torde sällan förekomma i fullmäktige. Med utgångspunkt i den rådande ordningen för fördelning av ärenden mellan fullmäktige och nämnderna framstår det därför som naturligt att automatisering endast ska kunna ske av beslut som fattas av nämnderna.

Beslut som måste fattas av nämnden ska inte kunna fattas automatiserat

De beslut som bör komma i fråga för automatisering är således de som fattas av nämnderna. De kommunala nämnderna fattar beslut inom vitt skilda verksamhetsområden och med stor variation vad gäller innehållet. Några generella uppdelningar kan dock göras. Det förekommer dels beslut som till följd av kommunallagen eller annan lagstiftning måste fattas av nämnden själv, dels sådana som kan delegeras till t.ex. en anställd. En annan uppdelning gäller hur kommunala beslut överklagas. Det finns dels beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen, dels beslut där överklagandemöjligheterna har reglerats särskilt. Handläggningen av ärenden som utmynnar i beslut som kan laglighetsprövas omfattas inte fullt ut av förvaltningslagens regler (se avsnitt 3.3.2).

Beslut som, enligt gällande lagstiftning, måste fattas av nämnden själv kan rimligen inte komma i fråga för automatisering. De bestämmelser om delegationsförbud som finns i kommunallagen och viss speciallagstiftning ger uttryck för att vissa beslut är av sådan principiell vikt att de bör förbehållas de ansvariga förtroendevalda. Att öppna för att sådana beslut skulle kunna fattas automatiserat kan inte anses lämpligt. Det har inte heller framkommit att det finns något behov av att automatisera den typen av beslut.

Vilka beslut ligger närmast till hands att fatta automatiserat?

SKR har i sin hemställan till regeringen gett exempel på beslut som enligt förbundet kan komma i fråga för automatisering, t.ex. beslut om plats i förskola och tillstånd att använda färdtjänst. Generellt anför SKR att det rör sig om beslut där det finns tydliga regler för när ett tillstånd eller en ansökan ska beviljas, och när den ska avslås och att övervägandena för sådana beslut har gjorts i de regelverk som finns för respektive beslutstyp.

I likhet med SKR anser jag att det som i dag framstår som närmast till hands att automatisera är den typ av ärenden som handlar om att avgöra om vissa givna förutsättningar föreligger eller ej. Det kan dock också i dessa fall förekomma ärenden som helt eller delvis inte lämpar sig för automatisering. Det är vidare sannolikt att automatisering främst kommer att aktualiseras i ärenden som förekommer i sådan omfattning att en automatisering av hanteringen innebär en reell effektivisering. SKR har vid utredningens kontakter med förbundet anslutit sig till detta synsätt. Från den statliga sektorns erfarenheter kan det vidare konstateras att det är vanligt att det automatiserade beslutsfattandet konstrueras så att t.ex. ansökningar som uppfyller de krav som föreligger kan godkännas automatiskt medan övriga ärenden sorteras ut för manuell handläggning. Att ett beslutsfattande automatiseras behöver därför inte innebära en fullständig automatisering. I de allra flesta fall är det snarare troligt att beslutsfattandet, på samma sätt som hos de statliga myndigheterna, kommer att ske genom automatiserat eller manuellt förfarande beroende på ärendets beskaffenhet.

Regleringen bör inte baseras på tekniska möjligheter

Införandet av en möjlighet till automatiserat beslutsfattande i kommuner kommer givetvis att påverkas av vilka tekniska möjligheter som finns. Det är dock enligt min mening inte lämpligt att utforma en reglering utifrån en uppfattning om vad som är tekniskt möjligt. En lämpligare ordning är i stället att med utgångspunkt i den nuvarande regleringen av det kommunala beslutsfattandet bedöma vilka typer av beslut som bör vara möjliga att automatisera. I detta ligger också att jag inte kommer att försöka göra några förutsägelser om den tekniska utvecklingen. Enligt min mening bör en avgränsning

som anknyter till de befintliga möjligheterna att fördela en nämnds beslutsfattande föredras om den i övrigt kan anses lämplig. Den uppdelning som i dag finns mellan beslut som måste fattas av nämnden och beslutsfattande som nämnden kan delegera utgör en etablerad avvägning av vilka beslut som kräver det beslutande organets kollektiva deltagande och vilka som företrädesvis kan fattas av de anställda. Denna ordning bör därför vara en utgångspunkt vid de fortsatta övervägandena.

Nämndens verksamhetsansvar

Det kan diskuteras om det är lämpligt att alla ärenden där beslutsanderätten i dag kan delegeras också ska kunna bli föremål för ett automatiserat beslutsfattande. Bland ärenden där beslutsfattandet i och för sig är möjligt att delegera finns nämligen ärenden som det i dagsläget varken framstår som lämpligt eller möjligt att automatisera.

Det är i detta sammanhang viktigt att påpeka att en kommunal nämnd inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten (6 kap. 6 § första stycket KL). Av detta följer att nämnden måste säkerställa att ett automatiserat beslutsfattande kan ske i överensstämmelse med gällande rätt innan delegation kan ske. Nämnden måste också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt (6 kap. 6 § andra stycket KL).

Ansvar för ett automatiserat beslutsfattandet kommer således att ligga på den ansvariga nämnden. I detta ansvar ligger att noga överväga hur ett automatiserat beslutsfattande ska fungera för att uppfylla de krav som ställs på offentligt beslutsfattande, om det finns skäl för anpassning, t.ex. för personer med nedsatt beslutsförmåga eller annat behov av stöd. Nämnden har också ett ansvar för hur uppföljning och kontroll av systemet ska fungera.

Möjligheten att fatta beslut automatiserat påverkas av annan lagstiftning

Användningen av automatiserat beslutsfattande kan inte ses enbart som en kommunalrättslig fråga. Ett införande av en, kommunalrättslig möjlighet, att använda automatiserat beslutsfattande av beslut som kan delegeras innebär därför inte att alla beslut som kan hänföras till denna kategori kommer att kunna delegeras. Möjligheten att använda sig av automatiserat beslutsfattande kan påverkas även av andra bestämmelser än regleringen av delegation, t.ex. kravet på motivering enligt 32 § förvaltningslagen eller krav på utredning innan ett ärende avgörs (se avsnitt 3.5.1). Reglering i förvaltningslagen eller i speciallagstiftning kan därmed innebära att automatiserat beslutsfattande inte är möjligt. Specialreglering kan också påverka i vilken grad beslut kan automatiseras genom att fler eller färre ärenden kan kategoriseras som sådana som lämpar sig för automatisering. Begränsningar kan också finnas på grund av att avvägningar, som enligt lagstiftning krävs, inte kan utföras automatiserat. Det kan också finnas krav som indirekt förutsätter att ett ärende hanteras av en fysisk person, t.ex. genom särskilda krav på utredning eller handläggning. Ett sådant exempel är ett uppdrag att genomföra en adoptionsutredning enligt 14 kap. 4 § föräldrabalken, där 14 kap. 5 § ställer krav på utredaren som måste anses innebära att endast en fysisk person kan komma i fråga. Även 11 kap. 10 § socialtjänstlagens krav på att barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet utgör ett sådant exempel, eftersom det torde vara svårt att se till att barnets åsikter i ett sådant ärende kan beaktas på annat sätt än genom att beslut fattas av en fysisk person.

Till detta ska läggas att det finns krav som uttryckligen innebär att ett ärende ska handläggas av en fysisk person med viss kompetens, t.ex. regleringen i 3 kap. 3 a § socialtjänstlagen som ställer särskilda kompetenskrav på handläggare som utför vissa arbetsuppgifter i ärenden som gäller barn och unga. I detta sammanhang kan nämnas att Utredningen Framtidens socialtjänst i augusti 2020 lämnat förslag till en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47).

Oavsett till vem nämnden delegerar sin beslutanderätt innebär verksamhetsansvaret att nämnden måste följa verksamheten och se till att den bedrivs enligt lag och annan författning och i enlighet med fullmäktiges och nämndens egna direktiv.

Automatisering bör vara kommunalrättsligt möjligt i alla ärenden där beslutsfattandet i dag kan delegeras

Vad jag nu har anfört visar att särskilda överväganden måste göras när frågor om automatisering diskuteras. En möjlighet till automatiserat beslutsfattande som tar sikte på färre beslut än de som i dag kan delegeras skulle dock innebära införandet av en ny kategori av nämndbeslut utöver dagens uppdelning av beslut som måste fattas av nämnden och beslutsfattande som kan delegeras. En sådan uppdelning är förknippad med utmaningar avseende uppdelningen och riskerar vidare att fort bli föråldrad till följd av teknisk utveckling. Mot denna bakgrund anser jag att den lämpligaste ordningen är att automatisering, kommunalrättsligt, generellt görs möjlig i samma typer av ärenden som de där beslutanderätten i dag kan delegeras. Jag anser således att det bör överlåtas till kommunerna att inom denna ram avgöra vilket beslutsfattande som kan automatiseras. Jag utvecklar detta närmare i avsnitt 3.6.3.

De nuvarande delegationsmöjligheterna gör ingen åtskillnad mellan beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen och beslut där överklagandemöjligheterna är särskilt reglerade. Beslut som har fattats efter delegation, som kan laglighetsprövas, och inte ska anmälas till nämnden ska dock protokollföras särskilt (6 kap. 40 § och 7 kap. 8 § KL). Det finns dock skillnader mellan dessa typer av ärenden både avseende handläggningen och överklagandemöjligheterna. Dessa skillnader får betydelse för möjligheten att använda automatiserat beslutsfattande. Jag behandlar denna fråga i avsnitt 3.6.2.

En ny möjlighet till delegation

Det finns hos kommuner och regioner en etablerad ordning för hanteringen av ärenden där beslutanderätten delegerats som innefattar allt från att leva upp till krav på beslutsfattandet till den interna hanteringen. Dokumentation och arkivfrågor hör också hit. Mot denna bakgrund är det enligt min mening mest ändamålsenligt att inordna möjligheten till automatiserat beslutsfattande i detta, såvitt jag kan bedöma, på det stora hela väl fungerande system. Automatiserade beslut blir med en sådan lösning möjliga utan att någon ny ordning för nämnden att fördela beslutsfattande behöver skapas.

Till skillnad från nuvarande delegationsmöjligheter finns det vid automatiserat beslutsfattande inte något mänskligt subjekt att delegera beslutsfattandet till. Dock förutsätter automatiserat beslutsfattande att det finns en teknisk lösning för detta. På samma sätt som övriga delegationsbeslut riktas till ett mänskligt subjekt kan nämndens delegation därför riktas till denna tekniska lösning, som en form av digitalt subjekt.

Jag anser mot denna bakgrund att automatiserat beslutsfattande bör möjliggöras genom att det i kommunallagen införs en möjlighet till delegation till en automatiserad beslutsfunktion. Genom denna lösning upprätthålls principerna för det kommunala beslutsfattandet genom att det automatiserade beslutsfattandet inordnas i den befintliga ordningen för delegation. Jag återkommer i avsnitt 3.6.3 till de närmare formerna för detta.

Beslut som till följd av lagstiftning ska fattas av en utpekad befattningshavare

Som tidigare anförts (avsnitt 3.3.3) förekommer det i lagstiftning att beslutanderätt i en viss fråga ges till en utpekad befattningshavare såsom chefsöverläkaren vid en vårdinrättning för psykiatrisk tvångsvård (6 b § LPT) eller rektorn för en skola (2 kap. 10 § skollagen). Sådan beslutanderätt kommer inte att omfattas av utredningens förslag eftersom beslutsfattandet i dessa fall är särskilt reglerat i lag och således inte kan delegeras av den ansvariga nämnden.

Frågan om möjligheten att använda automatiserat beslutsfattande för beslut som enligt lag ska fattas av en särskild befattningshavare får i stället bedömas utifrån aktuell speciallagstiftning. Jag noterar dock att frågan om att uppdra åt någon annan att fatta sådana beslut avseende de givna exemplen är särskilt reglerad på ett sådant sätt att någon automatisering inte torde vara möjlig (39 § LPT och i 2 kap. 10 § andra stycket skollagen).

Sammanfattning

Sammanfattningsvis föreslår jag alltså att det i kommunallagen ska införas en möjlighet för kommunerna och regionerna att besluta att beslutanderätten i sådana ärenden som i dag av den ansvariga nämnden

kan delegeras till anställda m.fl. också ska kunna delegeras till en automatiserad beslutsfunktion. En förutsättning för att delegation ska kunna ske är att ett sådant beslutsfattande inte strider mot bestämmelser i annan lagstiftning. Ansvaret för det automatiserade beslutsfattandet ska ligga på respektive nämnd.

3.6.2 Beslut i ärenden som överklagas förvaltningsrättsligt ska kunna fattas automatiserat

Utredningens förslag: Kommuner och regioner ska få möjlighet att använda sig av automatiserat beslutsfattande i fråga om beslut i ärenden som handläggs enligt förvaltningslagen och kan överklagas förvaltningsrättsligt.

Utredningens bedömning: Beslut i ärenden som överprövas genom laglighetsprövning, beslut i ärenden som inte kan överklagas och beslut i ärenden om upphandling bör, mot bakgrund av unionsrätten, inte omfattas av möjligheten till automatiserat beslutsfattande.

Automatiserat beslutsfattande för beslut som kan överklagas förvaltningsrättsligt

Som redovisats i avsnitt 3.4.3 finns grundläggande krav på personuppgiftsbehandling i stadgan. Dessa rättigheter skyddas av EU:s dataskyddsförordning (skäl 4). Jag bedömer därför att en ordning för automatiserade beslut som är utformad i enlighet med förordningen också får bedömas vara förenlig med rättigheterna i stadgan.

Såsom framgår av avsnitt 3.4.3 har regeringen ansett att förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier uppfyller kraven på lämpliga åtgärder vid automatiserade beslut enligt artikel 22 i EU:s dataskyddsförordning. Vidare anges i 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt all-

mänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Såväl statliga som kommunala myndigheter omfattas av bestämmelsen (prop. 2017/18:105 s. 193).

Den del av den kommunala verksamheten som är specialreglerad omfattas i allmänhet av förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier på samma sätt som de statliga myndigheternas ärendehantering. EU:s dataskyddsförordning och unionsrätten i stort gör inte heller någon skillnad mellan vilket offentligt organ som fattar ett beslut. Kommunala beslut som fullt ut omfattas av förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier måste därför kunna fattas automatiserat på samma sätt som i dag sker i de statliga myndigheterna. Den ärendehantering som kommuner och regioner ägnar sig åt inom ramen för sådan verksamhet föreskrivs i lag och den måste därför anses föranledd av ett viktigt allmänt intresse enligt 9.2 g i förordningen. Ett automatiserat beslutsfattande förutsätter därför enligt min bedömning inte några författningsändringar i denna del även om behandlingen skulle röra känsliga personuppgifter.

Mot denna bakgrund och med beaktande av vad jag anförde i avsnitt 3.6.1 anser jag att kommuner och regioner ska få möjlighet att använda sig av automatiserat beslutsfattande avseende beslut som kan delegeras och som omfattas av förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier däribland förvaltningsrättsligt överklagande.

Beslut i ärenden som överklagas genom laglighetsprövning

Som angetts i avsnitt 3.3.2 är ärenden som kan överklagas genom laglighetsprövning undantagna från en del av de bestämmelser i förvaltningslagen som regeringen bedömt utgör lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen (se prop. 2017/18:115 s. 31). Mer specifikt rör detta rätten till partsinsyn, krav på kommunikation liksom möjligheten till ändring och rättelse av beslut samt förvaltningsrättsligt överklagande. I övrigt omfattas all kommunal ärendehandläggning av de grundläggande kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet. Det finns också en möjlighet att överklaga besluten genom laglighetsprövning. Frågan är mot denna bakgrund om kravet på lämpliga skyddsåtgärder kan anses vara uppfyllt när det gäller ärenden som omfattas av undantaget från förvaltningslagen.

Artikel 22 i EU:s dataskyddsförordning avser automatiserade beslut och är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Det innebär, som tidigare redovisats, att kraven på lämpliga skyddsåtgärder i artikel 22 måste vara uppfyllda för att automatiserade beslut ska vara tillåtna. För att automatiserade beslut ska vara möjliga måste det alltså vara klarlagt att kraven i artikel 22.2 b är uppfyllda. Regeringen har, som nämnts, funnit att förvaltningslagens reglering uppfyller dessa krav och riksdagen har inte invänt mot detta. För att möjliggöra ett automatiserat beslutsfattande i ärenden som kan överklagas genom laglighetsprövning och som omfattas av artikel 22 krävs därför att det i lag säkerställs att det beslutsfattandet omfattas av regler som motsvarar förvaltningslagens krav.

En tänkbar ordning skulle vara att undantaget i 2 § förvaltningslagen justeras på sådant sätt att det där framgår att de aktuella bestämmelserna i förvaltningslagen ändå ska tillämpas i ärenden där beslutet laglighetsprövas i de fall beslutsfattandet sker automatiserat. Effekten av en sådan generell reglering skulle dock bli att delvis olika förfaranden kommer att krävas för handläggning av samma typ av ärenden beroende på om beslut fattas av en automatiserad funktion eller på annat sätt. En sådan ordning måste anses vara principiellt mindre lämplig och skulle kunna anses strida mot grundläggande principer om allas likhet inför lagen m.m.

Utöver detta måste även frågan om formerna för överklagande beaktas. Klagorätt enligt 13 kap. kommunallagen tillkommer enbart medlemmar i en kommun eller en region. Det kan därför ifrågasättas om en ordning där beslut, som omfattas av artikel 22, och innebär behandling av en fysisk persons personuppgifter, men som inte kan överklagas av den berörde kan anses förenlig med förordningen. Som har framhållits i den juridiska litteraturen kan laglighetsprövningen närmast ses som ett instrument för allmän medborgarkontroll över den kommunala förvaltningen snarare än som ett regelrätt överklagande (se avsnitt 3.2.1).

Mot bakgrund av dels det principiellt tveksamma med olika regler för handläggning av samma typ av ärenden, dels problematiken kring överklagandemöjligheter för personer som inte är medlemmar i den beslutande kommunen eller regionen anser jag att det inte är lämpligt att införa en möjlighet till automatiserat beslutsfattande avseende ärenden som laglighetsprövas enligt bestämmelserna i 13 kap. kommunallagen. Mot bakgrund av regleringen i EU:s dataskydds-

förordning skulle en annan ordning troligen kräva en utökad tillämpning av förvaltningslagens regler för alla beslut som laglighetsprövas och dessutom en förändring av laglighetsprövningsinstitutet. Detta skulle innebära en helt ny ordning för laglighetsprövning. Det kan inte anses rymmas inom mitt uppdrag att föreslå en sådan ordning.

Till detta kommer att det som tidigare anförts om behovet av automatisering innebär att det största behovet får anses finnas på den specialreglerade förvaltningens område. Som framgår av avsnitt 3.3.2 är det dock så att det förekommer att beslut inom den specialreglerade förvaltningen överklagas genom laglighetsprövning. Detta kan få till följd att olika typer av beslut som fattas med stöd av en lag kan överklagas på olika sätt. Ett exempel på detta är frågor om skolskjuts.

Enligt 10 kap. 32 § första stycket skollagen har elever i grundskola med offentlig huvudman rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Denna rätt gäller dock enligt andra stycket inte elever som väljer att gå i en annan skolenhet än den där kommunen annars skulle ha placerat dem eller som går i en annan kommuns grundskola. I de fall då det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter ska dock kommunen anordna skolskjuts även i dessa fall. Beslut om sådan skolskjuts som en elev har rätt till enligt första stycket i paragrafen överklagas i förvaltningsrättslig ordning medan beslut som grundas på paragrafens andra stycke endast kan överklagas genom laglighetsprövning (28 kap. 5 och 18 §§ skollagen). Konsekvensen av mitt förslag kommer alltså att bli att beslut om skolskjuts enligt 10 kap. 32 § första stycket skollagen kommer att vara kommunalrättsligt möjliga att automatisera medan beslut som fattas enligt andra stycket inte kommer att vara det. Ur en systematisk synvinkel kan detta i och för sig ifrågasättas.

Regleringar som innebär att olika överklagandemöjligheter föreskrivs kan dock ha uppkommit av en rad olika anledningar. Det kan därför ifrågasättas om det är lämpligt att förändra de gällande regleringarna på denna punkt enbart för att åstadkomma en mer enhetlig reglering kring möjligheterna till automatiserat beslutsfattande. Att göra en sådan analys och föreslå eventuella förändringar låter sig knappast göras inom ramen för mitt uppdrag. Den skillnad som förslaget innebär vad avser möjligheten att använda automatiserat besluts-

fattande får i stället beaktas i framtida översyner och reformer inom de olika områden där liknande situationer uppkommer. Denna problematik ska heller inte överdrivas. Avseende det nämnda exemplet ligger det t.ex. närmare till hands att det kan finnas behov och möjlighet att automatisera beslut som kan grundas på färdvägens längd eller trafikförhållanden än att det skulle vara möjligt att automatiserat göra en bedömning avseende vad som ger upphov till organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för en kommun.

En tillkommande fråga är om automatiserade beslut ska tillåtas avseende ärenden som kan laglighetsprövas men där artikel 22 inte är tillämplig. Det skulle då röra sig om ärenden som inte har rättsliga följder eller på annat sätt i betydande grad påverkar den registrerade eller som inte innebär någon behandling av personuppgifter. Enligt min mening bör det undvikas att varje kommun och region särskilt ska behöva ta ställning till tillämpligheten av artikel 22. Vidare kan det ifrågasättas om det verkligen finns något behov av en möjlighet att automatisera beslut av detta slag. Jag anser sammanfattningsvis att det inte är motiverat med en sådan möjlighet.

Beslut som inte kan överklagas

Det förekommer att beslut som kommuner och regioner fattar med stöd av specialreglerad lagstiftning inte alls kan överklagas. Ett exempel är beslut om s.k. boendeparkering enligt 15 kap. 2 § trafikförordningen (1998:1276). Dessa beslut kan inte överklagas.

I skäl 71 till EU:s dataskyddsförordning anges som tidigare redovisats att lämpliga skyddsåtgärder enligt artikel 22 bör inkludera en rätt att överklaga ett beslut som fattas automatiserat. Jag har i anslutning till frågan om beslut som överklagas förvaltningsrättsligt ansett att ett automatiserat beslutsförfarande ska omfattas av förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier, däribland möjligheten till överklagande. Huruvida detta i alla situationer innebär att beslutet måste gå att överklaga kan inte helt säkert slås fast. Innehållet i skäl 71 till dataskyddsförordningen talar för att så är fallet men några uttalanden från EU-domstolen finns ännu inte. Mot denna bakgrund bör, enligt min bedömning, beslut som enligt lag eller författning inte får överklagas inte kunna bli föremål för automatiserat beslutsfattande.

I likhet med vad jag tidigare anfört avseende föreskrifter om att beslut ska överklagas genom laglighetsprövning är frågan om möjlighet till automatisering något som får beaktas vid framtida översyner av de områden där överklagandeförbud förekommer. Jag anser inte heller när det gäller dessa beslut att det finns anledning att göra ett generellt undantag för beslut som inte omfattas av artikel 22. För det fall att det på något område kan konstateras att en beslutstyp står utanför artikelns tillämpningsområde behöver ändå särskilda avvägningar göras om det kan anses vara lämpligt att automatisera beslut som sedan, eftersom de inte kan överklagas, i princip inte kan ändras.

Upphandlingsärenden

Upphandling sker både i den allmänna och i den specialreglerade förvaltningen och ärenden om upphandling utgör därför i sig inte något specifikt verksamhetsområde för kommuner och regioner. Regleringen av upphandling är i den meningen inte att betrakta som specialreglerad förvaltning. Förfarandet i upphandlingsärenden är dock reglerat i detalj i de olika upphandlingslagarna. Beslut om upphandling och giltigheten av ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör kan överprövas av allmän förvaltningsdomstol på ansökan av en leverantör. Processen i upphandlingsärenden skiljer sig på flera punkter från den gängse processen i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Upphandling utgör inte myndighetsutövning mot enskild och flera av handläggningsreglerna i den tidigare förvaltningslagen var därför inte tillämpliga på ärenden om upphandling. Som tidigare anförts gäller den nuvarande förvaltningslagen emellertid all ärendehandläggning (se avsnitt 3.3.1). Vid förvaltningslagens införande infördes därför i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner och i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet bestämmelser som anger att upphandlande myndigheter och enheter vid upphandling – om förvaltningslagen är tillämplig – inte ska tillämpa bestämmelserna i lagen om partsinsyn och kommunikation (bakgrunden till dessa bestämmelser och om förvaltningslagens förhållande till ärenden om upphandling finns i prop. 2017/18:235 s. 128–135). I 3 § i lagen (2008:962) om

valfrihetssystem anges att förvaltningslagen inte ska tillämpas vid handläggning enligt lagen. Förvaltningslagens rättssäkerhetsgarantier kan därför inte sägas gälla fullt ut avseende upphandlingsärenden. Det kan anmärkas att lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering inte innehåller någon motsvarande reglering.

Förfarandet på upphandlingsområdet är detaljreglerat och skiljer sig delvis åt mellan de olika upphandlingslagarna. Frågan om detta reglerade förfarande kan anses säkerställa sådana lämpliga skyddsåtgärder som krävs enligt artikel 22 verkar inte ha aktualiserats vare sig nationellt eller i ett unionsrättsligt sammanhang såvitt utredningen kunnat utröna. Jag bedömer att det inom ramen för detta utredningsuppdrag inte är möjligt att göra en sådan analys av upphandlingsregelverket. Mot denna bakgrund, och med beaktande av att det, i vart fall i dagsläget, inte torde vara möjligt att automatisera beslut i upphandlingsprocessen i någon större utsträckning anser jag därför att ärenden om upphandling bör undantas från den föreslagna regleringen.

3.6.3 Delegation till en automatiserad beslutsfunktion

Utredningens förslag: Delegation till en automatiserad beslutsfunktion ska omfattas av samma regler som gäller för nuvarande delegationsmöjligheter.

Delegation till en automatiserad beslutsfunktion

Möjligheterna att använda sig av automatiserat beslutsfattande kommer som anförts tidigare (se avsnitt 3.6.1 under rubriken Vilka nämndbeslut ska kunna fattas automatiserat?) att i praktiken vara mer begränsade än övrig delegation främst till följd av krav i annan lagstiftning och de tekniska möjligheterna. Det finns dock enligt min bedömning inte någon anledning att föreslå en särskild reglering av själva beslutet om delegation. Det får vidare ankomma på nämnden själv att avgöra i vilken mån de automatiserade besluten ska anmälas till nämnden. Möjligheten att delegera beslutanderätt till en automatiserad beslutsfunktion bör därför som framgått regleras på så sätt

att det i 6 kap. 37 § kommunallagen införs en möjlighet att överlåta beslutanderätt även till en automatiserad beslutsfunktion. Som framgår av avsnitt 3.6.2 finns vidare vissa grupper av beslut som jag anser inte ska omfattas av möjligheten till automatiserat beslutsfattande. Dessa begränsningar ska införas i 6 kap. 38 § kommunallagen där regleringen om begränsningar av möjligheterna till delegation finns.

Fullmäktiges godkännande bör inte krävas vid delegation till en automatiserad beslutsfunktion

Det kan övervägas om delegation till en automatiserad beslutsfunktion bör förutsätta ett godkännande av fullmäktige. Användandet av automatiserade beslut kan betraktas som en principiell fråga som fullmäktige bör ha inflytande över. De begränsningar av möjligheten till delegation som finns innebär visserligen att ärenden av principiell betydelse inte är möjliga att delegera. Det bör dock övervägas om frågan om ett ärende ska avgöras automatiserat är av sådan vikt att fullmäktige i lag ska åläggas att ta ställning till den.

Som har redovisats i avsnitt 3.3.3 under rubriken Delegation av en nämnds beslutanderätt krävdes tidigare ett bemyndigande från fullmäktige för att en nämnd skulle kunna besluta om delegation. I och med 1991 års kommunallag infördes nya bestämmelser som innebar att det inte längre krävdes något medgivande från fullmäktige för att en nämnd skulle få besluta om delegation utan denna rätt framgick direkt av kommunallagen. Någon närmare motivering lämnades inte men det får antas ha varit ett led i effektiviseringen av nämndernas arbete. Det förhållandet att fler och fler uppgifter kommit att läggas på kommunerna, att dessa blivit större och därmed också krävde en större tjänstemannaorganisation innebar naturligen att möjligheterna att delegera beslutsfattandet blev en given förutsättning för en effektiv organisation. Denna ordning gäller alltså och har såvitt jag kunnat utröna inte ifrågasatts.

Det har inom referensgruppen framförts skilda uppfattningar i denna fråga. Vissa av ledamöterna har ansett att frågan om vilka typer av beslut som ska kunna fattas automatiserat är av så stor vikt att den inte bör överlåtas till den ansvariga nämnden. Det bör enligt dessa ledamöters uppfattning vara fullmäktige som beslutar om delegation ska vara tillåten.

Som jag ser det finns det dock knappast någon anledning att i detta avseende behandla frågor om delegation till en automatiserad beslutsfunktion på något annat sätt än frågan om delegation till andra beslutsfattare. Det förefaller mest ändamålsenligt att lämna frågan om delegation i sin helhet till den ansvariga nämnden, givetvis med de begränsningar som i dag följer av kommunallagen vad gäller delegation. Detta bidrar till ett mer enhetligt system och ett enklare regelverk.

Även om fullmäktige inte ska ges en lagstadgad roll avseende delegation innebär detta inte att fullmäktige kommer att vara helt utan inflytande i frågan.

Nämnderna ska enligt 6 kap. 6 § kommunallagen bedriva sin verksamhet i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Även om en reglering i lag innebär att fullmäktige inte kan förbjuda en nämnd att fatta beslut om automatisering föreställer jag mig att det i praktiken förekommer en dialog mellan nämnderna och fullmäktige i bl.a. effektivitetsfrågor om inte annat så i budgetarbetet.

Särskilt om delegationsbeslutet

Ett beslut att uppdra en viss grupp av ärenden till en automatiserad funktion kommer att innebära en delvis annan beredning än vad som gäller för andra delegationsärenden. De skillnader som finns i detta avseende är dock av mer praktisk natur. Etablerandet av en automatiserad beslutsfunktion innebär att någon form av teknisk lösning måste skapas eller köpas in och anpassas, delegation till en anställd kräver i stället att en lämplig person är anställd eller kan anställas till den befattning dit beslutanderätten ska delegeras.

Även för ärenden som kan automatiseras kommer det vidare att krävas att det finns rutiner och mandat för fysisk handläggning t.ex. av ärenden som systemet inte kan processa eller för att hantera förvaltningslagens bestämmelser om rättelse och ändring av fattade beslut. Det bör också framhållas att införandet av ett automatiserat beslutsfattande inte utgör skäl för att ställa krav på enskilda som inte har stöd i lag (se beslut från Inspektionen för vård och omsorg, 23 januari 2020, dnr 8.5-31394/2018-9). Nämnden kommer också i fortsättningen att vara oförhindrad att i ett särskilt fall handlägga ett

ärende manuellt, återta beslutsrätten innan ett beslut fattats eller helt dra tillbaka delegationen.

En tänkbar särreglering vore att i likhet med vad som gäller för vissa beslut som fattas av Transportstyrelsen (se avsnitt 3.5.3) införa en reglering om att beslut som fattas automatiserat på begäran ska omprövas. Enligt min mening kan det dock inte vara motiverat att införa en sådan reglering generellt i den kommunala förvaltningen. Reglerna om rättelse och ändring i förvaltningslagen innebär enligt min mening tillräckliga möjligheter för att beslut ska kunna ändras om fel uppstått.

Insyn avseende automatiserat beslutsfattande

Inom ramen för utredningens arbete har frågor som rör automatiserat beslutsfattande generellt aktualiserats. En sådan diskussion rör reglering kring och möjligheten till insyn i ett automatiserat beslutsfattande. Det måste dock framhållas att ett automatiserat beslutsfattande för kommuner och regioner – lika lite som för statliga myndigheter – innebär någon förändring vad avser offentlighetsprincipen eller regleringen om offentlighet och sekretess. Jag ser därför inte någon anledning att, med anledning av att möjligheten till automatiserat beslutfattande utvidgas till att omfatta även den kommunala sektorn, föreslå några förändringar i detta avseende. Jag noterar också att frågan om rätten till insyn i vissa automatiserade förfaranden och i beslutsunderlaget i enskilda ärenden har behandlats av Digitaliseringsrättsutredningen i betänkandet Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25) som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

Tillgänglighet

Vid utformandet av ett automatiserat beslutsfattande bör kommuner och regioner också beakta i vilken mån deras medlemmar har särskilda behov som bör påverka utformningen av beslutsfattandet. Det kan bl.a. handla om brister i språkkunskap, kunskap om samhället eller om medlemmen har en funktionsnedsättning. Att sådana aspekter ska beaktas följer i viss mån av speciallagstiftning, t.ex. lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service, och också av service-skyldigheten enligt 6 § förvaltningslagen. Frågan om tillgänglighet

för enskilda omfattar mera än själva beslutsfattandet eftersom den omfattar all information och service i form av t.ex. e-tjänster som möjliggör olika ansökningsförfaranden. Frågan om digital tillgänglighet är därför inte en aspekt som aktualiseras för kommuner och regioner först i och med införandet av en möjlighet till automatiserat beslutsfattande.

I likhet med frågan om insyn bör frågan om tillgänglighet till den offentliga servicen även fortsatt ses som en fråga som bäst regleras generellt för hela den offentliga sektorn.

4 Ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige

4.1 Bakgrund

4.1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen redogör i utredningens direktiv (dir. 2020:10) för lagen (1992:339) om proportionellt valsätt och anför att, även om fördelningen av mandat och uppdrag oftast kan hanteras genom politiska förhandlingar, ordningen för val av förtroendevalda är en viktig del av ramverket för en fungerande kommunal demokrati. Regelverket bör enligt regeringens mening vara lätt att förstå, lätt att tillämpa och säkerställa representation från politiska minoriteter i bl.a. styrelse och nämnder. Mot bakgrund av detta och riksdagens tillkännagivande anser regeringen därför att det finns skäl att analysera ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige. Utredaren ska

- analysera ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige,
- särskilt ta ställning till hur det kan säkerställas att ledamöter, valda av fullmäktige, som avgår från ett kommunalt organ får en ersättare som tillhör samma parti,
- analysera om regleringen i lagen om proportionellt valsätt är ändamålsenlig, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms lämpliga.

4.1.2 Riksdagens tillkännagivande

Som anförts bygger utredningens uppdrag i denna del på ett tillkännagivande från riksdagen. Tillkännagivandet gjordes den 20 juni 2017 i samband med att riksdagen antog regeringens förslag till ny kommunal-

lag (2017:725), förkortad KL. I konstitutionsutskottets ställningstagande anförts avseende tillkännagivandet följande (bet. 2016/17:KU30 s. 29).

I de fall val av ledamöter och ersättare i kommunala nämnder och utskott utses med proportionellt valsätt kan effekten av att en ledamot avgår från uppdraget under mandatperioden bli att den ersättare som utses tillhör ett annat parti än det parti som den avgående ledamoten tillhör. I många fall kan det senare partiet därmed dessutom bli helt utan representation i nämnden eller utskottet.

Utskottet anser att frågan om att införa en ordning som innebär att en ersättare i en kommunal styrelse, nämnd eller utskott ska tillhöra samma parti som den avgående ledamoten bör utredas av regeringen. Detta bör riksdagen med bifall av motion 2016/17:2957 tillkännage för regeringen.

4.1.3 Skrivelse från Sveriges Kommuner och Regioner

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) inkom den 12 december 2014 med en skrivelse till regeringen ”Begäran om översyn av bestämmelserna om val till styrelse och nämnder i kommunallagen och lagen om proportionellt valsätt”.

SKR anför att under senare år allt fler partier har tagit plats i fullmäktigeförsamlingarna. De politiska majoriteterna har på många håll blivit mindre förutsägbara. Detta präglar även valutgången i kommuner och landsting hösten 2014. Oklara majoritetsförhållanden kan vara en förklaring till att många frågor om vad som gäller i fråga om val till styrelse, nämnder och beredningar i kommuner och landsting har ställts på sin spets. SKR:s intryck är att såväl sluten omröstning som proportionellt val har påkallats i större utsträckning än tidigare.

Vidare anförts att det vid tillämpningen av bestämmelserna om val till styrelse, nämnder och beredningar i kommunallagen och lagen om proportionellt valsätt, visat sig att flera bestämmelser är ofullständiga eller oklara och att det finns behov av att förtydliga och komplettera lagstiftningen på flera punkter. Det gäller bl.a. möjligheten att fyllnadsvälja ersättare i de fall valet av dessa genomförts enligt reglerna om proportionellt val.

SKR anser därför att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att förtydliga och komplettera bestämmelserna om val till styrelse, nämnder och beredningar i kommuner och landsting så att lagstiftningen svarar mot dagens förutsättningar och behov.

4.2 Analys av ordningen för val i fullmäktige och nämnder

4.2.1 Kommunallagens reglering

Fullmäktiges val

Som tidigare redovisats ankommer det på fullmäktige att tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller regionens uppgifter enligt lag eller annan författning och för övrig verksamhet (3 kap. 4 §). (En närmare redogörelse för den kommunala organisationen finns i avsnitt 3). Det är också fullmäktige som utser kommunal- och regionråd (4 kap. 2 §), ledamöter och ersättare i nämnder och fullmäktigeberedningar (5 kap. 2 §), ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen i ett kommunalförbund (9 kap. 3 §), ledamöter och ersättare i en gemensam nämnd (9 kap. 24 §), styrelseledamöter och lekmannarevisorer i kommunala bolag, föreningar och stiftelser (10 kap. 3, 5 och 6 §§) samt revisorer (12 kap. 4 §). Utseendet av dessa förtroendevalda benämns val.

Det är viktigt att påpeka att de val som sker *i* fullmäktige inte ska förväxlas med de allmänna valen *till* fullmäktige.

Med förtroendevalda avses i kommunallagen ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar, kommunal- och regionråd samt revisorer. Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund (4 kap. 1 §). Fullmäktige väljer också ett antal företrädare i t.ex. kommunala bolag. Dessa är inte förtroendevalda i kommunallagens mening. Det bör också påpekas att förtroendevalda i kommunallagens mening utses på olika sätt. Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige utses i allmänna val och är alltså direkt folkvalda medan de förtroendevalda som fullmäktige i sin tur utser är indirekt folkvalda.

Regleringen av ärenden om val

Regleringen av fullmäktiges hantering av ärenden om val i kommunallagen skiljer sig från övriga ärenden på en rad punkter. Ärenden om val är undantagna från beredningskravet (5 kap. 29 §), bordläggning eller återremiss av en valfråga beslutas genom enkel majoritet och kan således inte göras genom s.k. minoritetsbordläggning (5 kap. 50 §), om omröstning begärs i ett valärende ska det avgöras genom sluten omröstning (5 kap. 54 §), vid lika röstetal avgörs ärenden om val genom lottnings (5 kap. 56 §). I andra ärenden har ordföranden utslagsröst.

Därutöver gäller att val – under de förutsättningar som anges i 2 § i lagen om proportionellt valsätt (se avsnitt 4.2.2) – ska vara proportionella vid

- val av ledamöter och ersättare i nämnder och fullmäktigeberedningar, (5 kap. 58 §),
- val av revisorer, (5 kap. 58 §),
- val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, (5 kap. 58 §),
- val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för ekonomiska föreningar eller stiftelser (5 kap. 58 §),
- val av revisorer, revisorssuppleanter och lekmanarevisorer som ska granska styrelsens förvaltning i aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser (5 kap. 58 §),
- val av utskott i en nämnd (6 kap. 42 §), och
- val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer i ett kommunalförbund (9 kap. 8 §).

Utöver i kommunallagen finns annan lagstiftning som reglerar att val kan vara proportionella, t.ex. val av nämndemän enligt 19 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Val kan alltså förrättas på två olika sätt. Antingen avgörs ärendet på samma sätt som övriga ärenden i fullmäktige avgörs, dvs. genom att ordföranden lägger fram ett förslag till beslut som är utformat så att det kan besvaras med ja eller nej varpå förslaget antas med akklamation eller sluten omröstning (5 kap. 52–57 §§). Eftersom ärenden i fullmäktige som huvudregel avgörs genom enkel majoritet är

det möjligt för en majoritet i fullmäktige att tillsätta alla platser i styrelse och nämnder. En sådan ordning vore dock inte förenlig med det som brukar kallas principen om samlingsstyre i kommuner och regioner (för mer om samlingsstyret, se SOU 1972:32 Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre). Den innebär att både företrädare för styrande parti eller partikonstellation och oppositionen ska vara representerade i styrelse och nämnder. Om det begärs av ett tillräckligt antal av ledamöterna förrättas valet därför i stället enligt det förfarande som anges i lagen om proportionellt valsätt. Det bör påpekas att systemet mer rättvisande kan kallas för samlingsstyre med majoritetsinslag. Det är t.ex. vanligt att majoriteten besätter samtliga ordförandeposter i styrelse och nämnder.

Om val förrättas enligt den i kommunallagen angivna ordningen går det oftast till så att en valberedning, efter förhandlingar där samtliga partier som är representerade i fullmäktige deltar, lägger ett gemensamt förslag som sedan antas av fullmäktige. Detta kallas ibland för *majoritetsval* i motsats till *proportionellt val* (se SKR:s skrift ”Lagen om proportionellt valsätt – en praktisk handledning”, i det följande SKR:s handledning, skriften finns tillgänglig på www.skr.se). Bestämmelserna om tillämpning av lagen om proportionellt valsätt i kommunallagen tjänar därför som en garanti för samlingsstyre i de fall en uppgörelse mellan partierna, – av innebörd att företrädare från såväl de styrande partierna som oppositionen ingår i bl.a. styrelse och nämnder – inte går att nå.

4.2.2 Proportionellt valsätt i fullmäktige

Historisk bakgrund

Tidigare lagstiftning

Bakgrunden till bestämmelserna om proportionella val inom kommunala organ är att motsvarande bestämmelser finns för de allmänna valen. Proportionella val infördes i Sverige för val till riksdagens båda kamrar i 1909 års vallag (1909:36) i samband med att alla män fick rösträtt till andra kammaren. De 1909 införda bestämmelserna om proportionellt valsätt avsåg valen till riksdagens båda kamrar, valen till landsting och stadsfullmäktige samt de inom riksdagens kamrar förrättade valen av riksdagsutskott.

Proportionalitetsprincipen utsträcktes till att gälla även vissa val inom landsting och stadsfullmäktige genom en stadga som utfärdades 1913. Genom en ändring i stadgan 1918 kom denna att avse även proportionella val vid kommunalstämma och kyrkostämma, inom kommunalfullmäktige m.m. 1913 års stadga ersattes 1930 av lagen (1930:254) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, å kommunalstämma m.m. (1930 års lag). Samtidigt med detta fick proportionalitetsbestämmelserna tillämpning även på val inom kyrkofullmäktige. 1930 års lag ersattes av lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m.m. (1955 års lag). 1955 års lag innebar att principen om så kallad enkel absolut rangordning infördes som sammanräkningsmetod i stället för den kombinerade rangordnings- och reduktionsmetod som gällde enligt 1930 års lag och 1913 års stadga men innebar i övrigt inte några större förändringar av regleringen jämfört med 1930 års lag (prop. 1955:81 s. 31 f.). 1955 års lag ersattes 1993 av den nuvarande lagen om proportionellt valsätt. Den nya lagen innebar endast redaktionella ändringar jämfört med 1955 års lag (prop. 1991/92:85 s. 162 f.). Till stora delar har således den nuvarande regleringen gällt sedan 1913.

Metoder för fördelning av mandat mellan partier

Enligt 1909 års vallag gjordes mandatfördelningen mellan partier genom d'Hondts metod, som också kallas för heltalsmetoden. Metoden innebär att platserna fördelas en i taget. Varje plats tilldelas det parti som då har det största jämförelsetalet. Jämförelsetalet för ett parti är antalet röster delat med antalet platser som partiet hittills har fått ökat med 1. Detta leder till att röstetalet divideras med heltal 1, 2, 3, 4 osv. Denna metod används fortfarande för fördelning av platser mellan valsedelsgrupper enligt lagen om proportionellt valsätt (22 §). För fördelning av mandat mellan partier i val till riksdag, regioner och kommuner används dock sedan 1952 den så kallade jämkade uddatalsmetoden.

Metoder för rangordning inom ett parti eller en kartell

Rangordningen av ledamöter inom ett parti gjordes enligt 1909 års vallag genom ett förfarande som kallades kombinerad rangordnings- och reduktionsmetod.

Denna metod innebar att ordningen mellan namnen på röstsedlarna blev avgörande under vissa förutsättningar. Om dessa förutsättningar inte förelåg, beräknades röstetalen för kandidaterna i andra hand utan att det lades någon vikt vid den ordningsföljd i vilken namn tagits upp på sedlarna. Denna metod för namnens ordnande inom en partigrupp användes för proportionella val inom kommunala organ fram till införandet av 1955 års lag. Det hade tidigare uppmärksamats att sammanräkningsmetoden kunde ifrågasättas (prop. 1955:81 s. 9). Principiellt innebar sammanräkningsmetoden en kombination av två olika regler som byggde på motsatta principer. Enligt rangordningsregeln fick namnen på en valsedel endast beaktas i den ordning de angavs. Reduktionsregeln innebar däremot att ordningen mellan namnen var likgiltig.

Sammanräkningen inom en partigrupp avseende allmänna val ändrades redan i samband med införandet av allmän rösträtt 1921–1922 till en metod som kallas Phragmén's eller d´Hondt-Phragmén's metod. Vid denna metod tillämpas absolut rangordning, dvs. principen att namn som står längre ned på en röstsedel inte beaktas förrän samtliga namn som står högre upp på listan blivit valda. Denna metod används fortfarande för utseende av ledamöter inom ett parti, se 14 kap. 10 § vallagen (2005:837) (sedan 1998 gäller dock att det i första hand är personvalet som är avgörande). Även denna metod kallas för heltalsmetoden, t.ex. i tilläggsbestämmelse 12.8.4 till riksdagsordningen eftersom den betraktas som en modifiering av d´Hondts metod (se också prop. 1996/97:70 s. 240). Det finns alltså två delvis olika metoder som kallas för heltalsmetoden. Den modifierade metoden benämns i det följande heltalsmetoden (Phragmén's metod).

Inför tillkomsten av 1955 års lag diskuterades en rad olika alternativ för att ersätta den kombinerade rangordnings- och reduktionsmetoden i 1950 års folkomröstnings- och valsätsutredning som beredde förslaget till en ny lag (SOU 1954:17). Utredningen hade som allmän utgångspunkt att den sammanräkningsmetod som valdes skulle vara så enkel som möjligt att använda eftersom utredningen förutsatte att det vid tillämpningen av lagen ofta inte fanns någon

särskild expertis att tillgå. Utredningen ville därför inte förorda heltalsmetoden (Phragmén's metod). Efter att ha övervägt fem olika alternativa sammanräkningsmetoder föreslog utredningen i stället en metod som benämndes enkel absolut rangordning. Regeringen och riksdagen instämde i detta och det är fortfarande denna metod som tillämpas för rangordningen av namn inom en valsedelsgrupp enligt lagen om proportionellt valsätt (se under rubriken Lagen om proportionellt valsätt).

För motsvarande val inom riksdagen av t.ex. utskott infördes vid rösträttsreformen 1909 samma kombination av rangordnings- och reduktionsregeln. Denna sammanräkningsmetod bestod fram till 1956, då riksdagen beslöt att sammanräkning av röster inom en partigrupp skulle ske på samma sätt som vid de allmänna valen. Konstitutionsutskottet anförde vid det tillfället att heltalsmetoden (Phragmén's metod) var att föredra framför den enklare metod som året innan införts för kommuner och landsting, och anförde att riksdagen, till skillnad från många kommuner, hade tillgång till den valtekniska expertis som kunde behövas för att använda metoden korrekt (KU 1956:5). Denna metod används som nämnts fortfarande, se tilläggsbestämelse 12.8.4 i riksdagsordningen som hänvisar till 14 kap. 10 § vallagen.

Lagen om proportionellt valsätt

Lagens tillämpningsområde

Lagen om proportionellt valsätt gäller för proportionella val som förrättas av kommunfullmäktige, regionfullmäktige, styrelsen eller någon annan nämnd i en kommun, en region eller ett kommunalförbund, förbundsfullmäktige eller förbundsdirektionen i ett kommunalförbund och av kommunala indelningsdelegerade (1 §). För att ett val ska kunna genomföras proportionellt krävs en uttrycklig bestämmelse som tillåter det. Bland val som inte kan genomföras proportionellt kan nämnas val av presidier och nämndberedningar.

Det finns inga särskilda formkrav för yrkanden om proportionellt val. Ett sådant yrkande kan således framställas på samma sätt som andra yrkanden. För att lagen ska tillämpas vid ett val krävs att det begärs av minst så många väljande som motsvarar den kvot som man får om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1 (2 §). Om kvoten är ett brutet tal,

ska den avrundas till det närmast högre hela talet. Hur stor den minoritet, som måste stå bakom en begäran om proportionellt val behöver vara påverkas således både av antalet närvarande i den väljande församlingen och av antalet personer som ska väljas. Ett räkneexempel kan illustrera. Om kommunfullmäktige har 41 närvarande ledamöter och ska välja en nämnd med 7 ledamöter delas 41 med 7 ökat med 1 vilket ger kvoten 5,1. Summan av beräkningen ska sedan avrundas uppåt till närmaste heltal. Detta innebär att minst 6 ledamöter i fullmäktige behöver stå bakom en begäran om proportionellt val för att valet ska genomföras proportionellt.

Valförrättare

Innan själva valet påbörjas ska enligt 3 § de väljande bland sig utse ett tillräckligt antal personer att biträda ordföranden, eller den som annars ska förrätta valet (valförrättaren). Det normala torde vara att ordföranden för sammanträdet tjänstgör som valförrättare.

Krav på valsedlarna

Röstning enligt lagen sker med slutna valsedlar (4 §). Valsedlarna ska vara enkla och omärkta samt lika till storlek, material och färg (5 §). På varje valsedel ska det finnas en gruppbeteckning. Gruppbeteckningen ska anges som en beteckning i ord för en viss grupp av de väljande eller för en viss meningsinriktning (6 §). Gruppbeteckningen kan vara ett partinamn eller en beteckning för valteknisk samverkan, exempelvis ”De rödgröna” eller ”Alliansen”. Endast en gruppbeteckning får förekomma på en valsedel.

Under gruppbeteckningen anges sedan namnen på dem som den röstande anser ska väljas. Om valsedeln upptar namn på fler än en person, ska namnen tas upp i en följd under varandra och förses med nummer som visar ordningen mellan dem. Varje person ska anges på ett sådant sätt att det klart framgår vem som avses. Om det behövs bör någon form av identifieringsuppgift sättas ut vid namnet (7 §). Om en valsedel inte innehåller något valbart namn kasseras den (Kaiser/Riberdahl, Kommunallagarna 2 Kommunallagen m.m., 6 u, s. 667). Det är också möjligt att stryka över ett namn t.ex. om en förtryckt valsedel används (för en praktisk genomgång av förfaran-

det och hänvisningar till praxis, se SKR:s handledning). En valsedel är ogiltig, om den saknar gruppbezeichnung, upptar mer än en gruppbezeichnung, inte är enkel, eller är försedd med något kännetecken som uppenbarligen har blivit anbragt på valsedeln med avsikt (8 §).

De krav som ställs på namnen som ska anges på valsedeln kan leda till att vissa namn inte ska tas med i de olika sammanräkningarna. Sådana namn ska då med lagens begreppsbildning anses som obefintliga. Detta gäller om en person inte är valbar till det aktuella uppdraget, namnet är överstruket (om samtliga namn är överstruktade är i stället valsedeln ogiltig), det inte klart framgår vem som avses eller om ordningen mellan ett namn och något annat namn på valsedeln inte klart framgår. Vidare ska också det sista eller de sista övertaliga namnen anses obefintligt/obefintliga om valsedeln innehåller fler namn än som ska väljas (9 §). Det tidigare nämnda exemplet innebär således att högst sju namn på varje valsedel beaktas.

Bestämmande av ordningen mellan namnen inom en valsedelsgrupp

Regleringen i lagen om proportionellt valsätt innebär att de avlämnade valsedlarna ska ordnas i grupper. Inom varje valsedelsgrupp ska sedan ordningen mellan namnen bestämmas. När ordningen mellan namnen i varje valsedelsgrupp har bestämts ska platserna fördelas mellan grupperna (13 §).

Valsedlar med samma gruppbezeichnung bildar en valsedelsgrupp (14 §). Alla valsedlar måste alltså innehålla en gruppbezeichnung. Valsedlarna sorteras och grupperas så att valsedlar som har samma gruppbezeichnung samlas för sig. Det finns inget krav på att de namn som anges på valsedlarna inom en valsedelsgrupp ska överensstämma med varandra. Ordningen mellan namnen inom varje valsedelsgrupp bestäms därför genom särskilda sammanräkningar, i den utsträckning sådana behövs (15 §). Denna sammanräkning leder till att en lista med namn skapas som sedan är den som används för valsedelsgruppen när platserna fördelas mellan valsedelsgrupperna. Vid varje sammanräkning gäller en valsedel bara för det namn som står först på valsedeln så länge det namnet inte förts upp på listan. Om det första namnet förts upp på listan räknas i stället det namn som näst efter det namn som redan har förts upp på listan (17 §).

En valsedel som gäller för sitt första namn räknas som en röst. När den gäller för sitt andra namn räknas den som en halv röst. En valsedel som gäller för sitt tredje namn räknas som en tredjedels röst, och så vidare efter samma grund (18 §). Efter varje sammanräkning förs det namn som har fått det högsta röstetalet upp på listan för valsedelgruppen, det ena under det andra. Namnen gäller i den ordningsföljd de har blivit uppförda på listan (16 §). Denna sammanräkningsmetod benämns enkel absolut rangordning. Bestämmelserna innebär att en sammanräknad lista inom en valsedelgrupp kan ha fler namn än valet avser eftersom det inte finns någon begränsning av hur många namn som ska föras upp på den sammanräknade listan. I praktiken anger dock de flesta partier normalt det antal namn som motsvarar de platser som de räknar med att tilldelas. Det förefaller också vara ovanligt att det inom en valsedelgrupp förekommer olika namnlistor.

Fördelningen av platser mellan valsedelgrupperna och besättandet av platser

Sammanräkning kan ske antingen vid sammanträdet eller vid fortsatt förrättning (10–11 §§). Avser valet bara en plats, ska platsen tillfalla den som står främst på listan för den valsedelgrupp som har fått flest röster (19 §).

Avser valet flera platser, fördelas platserna mellan valsedelgrupperna en i taget. Den grupp som för varje gång får det högsta *jämförelsetalet* tilldelas platsen (20 §).

Varje gång en valsedelgrupp tilldelas en plats besätts den med den som enligt gruppens lista står närmast i tur att få platsen. Detta gäller också om den som är berättigad till platsen redan har fått en plats från en eller flera andra grupper (21 §).

Jämförelsetalet för en valsedelgrupp är lika med det antal röster som gruppen har fått, så länge den inte har blivit tilldelad någon plats (22 § första stycket). För varje gång en grupp har tilldelats en plats, beräknas jämförelsetalet i stället genom att gruppens röstetal delas med det tal som motsvarar det antal platser som gruppen har tilldelats, ökat med 1 (22 § andra stycket).

Om en person har fått platser från två valsedelgrupper, ska vardera platsen dock bara anses som en halv plats vid beräkningen av det antal platser som har delats ut. Om någon har fått platser från

tre grupper, ska varje sådan plats räknas som en tredjedels plats osv. (22 § tredje stycket). Detta förfarande benämns i fortsättningen dubbelvalsavveckling.

Om en valsedelsgroup har tilldelats platser så många gånger som motsvarar antalet namn på gruppens lista, ska gruppen inte längre räknas vid den fortsatta fördelningen (23 §). Vid lika röstetal eller jämförelsetal ska avgörandet ske genom lottning (24 §).

I ett exempel med 41 röstande i fullmäktige och sju platser att fördela och de tre valsedelsgupperna A, B och C fördelas rösterna enligt följande A 20, B 16 och C 5. Det ger då följande resultat:

- Den *första* platsen tilldelas A, med jämförelsetalet 20
- Den *andra* platsen tilldelas B, med jämförelsetalet 16
- Den *tredje* platsen tilldelas A, med jämförelsetalet $20/2=10$
- Den *fjärde* platsen tilldelas B, med jämförelsetalet $16/2=8$
- Den *femte* platsen tilldelas A med jämförelsetalet $20/3=6,66$
- Den *sjätte* platsen tilldelas B med jämförelsetalet $16/3=5,33$
- Den *sjunde* platsen tilldelas C med jämförelsetalet 5

Platsfördelningen blir då den att A och B får tre platser var medan C får en plats.

Inträdesordning för ersättare

Det är fullmäktige som bestämmer i vilken ordning ersättare tjänstgör om de inte valts proportionellt (6 kap. 16 § KL). Detta innebär att det finns en fast ordning för ersättarnas tjänstgöring. Ordningen kan regleras i en nämnds reglemente, genom att ordningen klargörs när fullmäktige väljer ersättare eller genom ett särskilt beslut om inträdesordning.

Om ersättare valts proportionellt är huvudregeln att ersättare som valts från en valsedelsgroup med samma gruppbezeichnung som den frånvarande ledamoten valdes för ska träda in. Om det finns flera ersättare, har den som står högst på gruppens lista företräde. Om ingen ersättare som har samma gruppbezeichnung finns, inträder en ersättare från den valsedelsgroup som fått det högsta röstetalet. En

ersättare som har blivit tilldelad en plats från två eller flera grupper, ska anses vald för den grupp från vilken ersättaren först blev tilldelad platsen (25 §). Denna ordning medför att en frånvarande ledamot kan komma att ersättas av någon från ett annat parti. Det kan i sammanhanget nämnas att regleringen av suppleanters tjänstgöring i riksdagsorgan har motsvarande utformning (12 kap. 10 § riksdagsordningen).

Val av ledamöter och val av ersättare utgör två olika val med en valhandling för varje val. Ett proportionellt val av ersättare genomförs alltså på samma sätt som ett proportionellt val av ledamöter. Även om valet av ledamöter har skett proportionellt innebär det inget krav på att valet av ersättare genomförs proportionellt om inget sådant yrkande framställs.

Fyllnadsval

Om en nämnd- eller styrelseledamot avgår under mandattiden ska fyllnadsval förrättas om ledamoten valts genom majoritetsval (6 kap. 20 § första stycket KL). Fyllnadsvalet går då vanligen till så att valberedningen lägger fram ett förslag på en ny ledamot som sedan väljs genom acklamation eller slutna omröstning. Denna regel bör också kunna tillämpas avseende ersättare som utsetts genom majoritetsval. Den kan dock inte tillämpas om den avgående ledamoten utsetts i ett proportionellt val.

Om den avgångne ledamoten utsetts genom proportionellt val inträder i stället ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring (6 kap. 20 § andra stycket KL). Om ersättarna utsetts genom majoritetsval inträder ersättaren i sådana fall enligt den inträdesordning som fullmäktige bestämt (6 kap. 16 § KL). Motsvarande reglering gäller enligt 19 kap. 7 § föräldrabalken för ledamöter i överförmyndarnämnder. En ordning med automatiskt inträde tillämpas även om regeringen har bestämt att en region eller kommun, som bildas genom en ny indelning, ska representeras av indelningsdelegerade enligt lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner (3 kap. 6 och 25 §§).

Om ersättarna utsetts genom proportionellt val är det i stället ordningen i 25 § lagen om proportionellt valsätt som avgör vilken ersättare som inträder som ledamot. Detta förfarande innebär att en

avgående ledamot permanent kan komma att ersättas av någon som utsetts av en annan valsedelsgrupp. Det kan också få till följd att det kan komma att saknas ersättare. Om det inte finns några ersättare kvar anses fyllnadsval av ersättare kunna göras (RÅ 1939 ref. 61). Det kan vidare anmärkas att Kammarrätten i Göteborg har bedömt att avsaknaden av särskild reglering i kommunallagen innebär att det finns en frihet för kommuner och regioner att själva bestämma i denna fråga (se dom den 19 mars 2019 i mål nr 903–908-18).

4.3 Utredningens förslag och bedömningar

4.3.1 Ny lag om proportionella val i kommuner och regioner

Utredningens förslag: En ny lag om proportionella val i kommuner och regioner ska ersätta den nuvarande lagen.

SKR anför i sin framställning att bestämmelserna i lagen om proportionellt valsätt bör förtydligas och kompletteras så att lagstiftningen svarar mot dagens förutsättningar och behov. Såväl referensgruppen som de företrädare för kommunerna och regionerna från vilka utredningen inhämtat synpunkter är av samma uppfattning. I den genomförda analysen har jag också pekat på ett antal oklarheter i lagen.

Som tidigare redovisats härrör flertalet av lagens bestämmelser från 1913 års stadga och har mer eller mindre okommenterat återgivits i de tre följande lagarna. Det finns därför i stort sett inte något stöd för rättstillämpningen i form av förarbeten. Mot den bakgrunden anser jag det motiverat att föreslå en helt ny lag om proportionella val med en egen författningskommentar till stöd för lagens tillämpning (se avsnitt 10).

Min bedömning är att en ny lag ger bäst förutsättningar för att åstadkomma ett ändamålsenligt och lättillämpat regelverk. Det är dock ofrånkomligt att framför allt reglerna om sammanräkning är komplicerade, vilket i och för sig måste sägas vara fallet med all reglering av sammanräkningar i val. Det är därför ofrånkomligt att även en helt ny lag kommer att vara lagtekniskt relativt komplicerad och kan komma att uppfattas som svårtillämpad.

Den nya lagen kommer att i stora delar ha samma materiella innehåll som den nuvarande lagen. Det innebär att befintlig rättspraxis på områden som inte förändras fortsatt kan vara till ledning vid rättstillämpningen.

Jag föreslår också vissa förtydliganden och förändringar. Dessa behandlas i avsnitt 4.3.2–4.3.6.

4.3.2 Proportionella val av ersättare och suppleanter ska förutsätta att valet av ledamöter skett proportionellt

Utredningens förslag: En förutsättning för att ersättare och suppleanter ska kunna väljas proportionellt ska vara att valet av ledamöter varit proportionellt.

Den nuvarande lagen förefaller förutsätta att – i de fall ersättarna ska väljas proportionellt – även ledamöterna har valts på detta sätt. Regleringen av ersättarnas inträde i 25 § talar för att så är fallet. Bestämmelsen innehåller dock inte någon uttrycklig regel om att proportionellt val av ledamöter är en förutsättning för att ersättare ska kunna väljas proportionellt.

Om ett tillräckligt antal ledamöter yrkar på att val av ersättare ska ske proportionellt även i det fall ledamöterna har utsetts genom majoritetsval torde ett sådant yrkande inte kunna avslås, jfr 5 kap. 58 § KL och 2 § lagen om proportionellt valsätt. Den omständigheten att inträdesordningen enligt 25 § då inte fungerar som det är tänkt kan knappast ändra på detta.

Det är under alla förhållanden knappast troligt att det förekommer att enbart ersättare väljs proportionellt eftersom det, åtminstone vad gäller ersättare i nämnder, skapar problem med inträdesordningen. Däremot har det under utredningen framkommit att det är relativt vanligt att enbart ledamöter väljs proportionellt och att ersättare därefter väljs genom majoritetsval.

Jag anser att det klart bör framgå av lagen att proportionella val av ersättare enligt lagen förutsätter att även ledamöterna valts proportionellt. Det kan invändas att detta i någon mån riskerar att försvaga lagens minoritetsskydd. En sådan risk bör dock inte överdrivas. En situation där en överenskommelse som tillåter majoritetsval vid val av ledamöter är möjlig för att sedan vid valet av ersättare nå den

punkten att proportionellt val krävs är svår att föreställa sig. Som redan nämnts torde detta inte förekomma i dag. Som också nämnts fungerar inte systemet för ersättares inträde vid ledamots frånvaro som det är tänkt om ersättarvalet men inte ledamotsvalet skett proportionellt.

Även om problematiken kring ersättares inträdesordning inte skulle vara aktuell vid val av suppleanter anser jag att även dessa val bör omfattas av den nya bestämmelsen. Det innebär att ett proportionellt val av suppleanter förutsätter proportionellt val av ledamöterna, t.ex. vad avser styrelsen för ett kommunalt bolag.

Jag föreslår alltså att det i den nya lagen ska finnas en särskild bestämmelse om att ett proportionellt val av ersättare eller suppleanter förutsätter att ledamöterna valts proportionellt.

4.3.3 Ordningen för hur valen genomförs samt dubbelvalsavveckling

Utredningens bedömning: Ordningen för hur de proportionella valen genomförs och för dubbelvalsavveckling bör inte förändras.

Under utredningens gång har det framförts att ordningen för de proportionella valens genomförande är ologisk. I dag gäller att namnordningen inom en valsedelsgrupp beräknas först. Därefter fördelas platserna. En ordning där platserna först fördelas mellan de olika valsedelsgrupperna och att därefter namnordningen bestäms och platserna besätts kan förefalla vara en mer naturlig ordning. En av anledningarna till nuvarande ordning är troligen att regleringen kring personer som väljs av flera valsedelsgrupper i 22 § tredje stycket, dubbelvalsavvecklingen, förutsätter den nuvarande ordningen.

Jag anser också att en ordning som innebär att man först fördelar platserna och därefter gör beräkningarna för vem som ska tilldelas platsen framstår som mer naturlig. Det är också den ordning som används i de allmänna valen (14 kap. vallagen). Det kan dock ifrågasättas om en förändrad ordning skulle göra lagen mer lättillämpad.

En ordning där platserna först delas ut varefter listor för varje valsedelsgrupp fastställs skulle, förutom en nödvändig förändrad reglering av dubbelvalssituationer, innebära att fördelandet av platser i efterhand kan påverkas av hur en valsedelsgrupps lista kommit att

se ut. Detta gäller framför allt i den situationen att en grupp fått fler platser än vad den har namn på sin lista (se 23 § i den nuvarande lagen). Även en omvänd ordning kan därför ge upphov till vissa oklarheter. En sådan ändring skulle därför skapa behov av ytterligare bestämmelser i den nya lagen.

Till detta kan läggas att även om det nuvarande systemet kan te sig egendomligt så saknar det inte logik. Inledningsvis ordnas rösterna i valedelsgrupper och räknas. Därefter fastställs en lista med namn för varje valedelsgrupp. Detta förfarande är oftast i praktiken mycket enkelt eftersom det är vanligt att alla valedelsgrupper har samma namn i samma ordning. Under alla förhållanden förefaller det praktiskt att före platsfördelningen fastställa namnlistan. När det har fastställts en namnordning för varje valedelsgrupp fördelas platserna och besätts enligt denna ordning. Vid ett förfarande med fri nomineringsrätt och där kretsen av valbara personer, i vart fall formellt, är mycket stor anser jag att detta förfarande sannolikt är att föredra framför det omvända. Mot denna bakgrund föreslår jag därför inte någon förändring av ordningen för genomförandet av ett proportionellt val.

Vad avser dubbelvalsavveckling ska först påpekas att det sannolikt är mycket ovanligt att samma namn förekommer hos mer än en valedelsgrupp. Det har i utredningens olika kontakter inte framkommit att detta har inträffat. Det kan dock inte uteslutas att detta kan förekomma och det bör därför finnas en reglering. Flera olika lösningar är möjliga.

Det bör inledningsvis framhållas att den nuvarande regleringen funnits sedan 1913 års stadga (5 § andra stycket). Stadgan gällde – utöver kyrkostämma och kyrkofullmäktige – för val inom vad som i dag motsvaras av regionfullmäktige och kommunfullmäktige.

Vallagens metod för dubbelvalsavveckling enligt 14 kap. 10, 11 och 13 §§ innebär kortfattat – om man bortser från personvalsregleringen – att den som tilldelas mandat i flera valkretsar ska anses vald i den valkrets där han eller hon har det största jämförelsetalet. För den plats som denna person valts till men inte kan besätta utses den första kandidat på den valedel som har fått flest antal röster och som gällde för ledamoten när denne tilldelades plats. Som första namn på valedeln betraktas således den första kandidat som inte redan har tilldelats en plats för partiet. Det bör dock framhållas att denna situation knappast kan jämföras med den situation som är aktuell enligt

lagen om proportionellt valsätt. I vallagen handlar det om att en och samma person, som samtyckt till att kandidera, kommer på en valbar plats för ett visst parti i flera valkretsar. I lagen om proportionellt valsätt har en person kommit på valbar plats för flera partier (valsedelsgrupper) inom en och samma nämnd eller motsvarande.

En variant på vallagens metod skulle dock kunna användas för dubbelvalsavveckling även vid proportionella val. Detta skulle innebära att en person som tilldelas mer än en plats ska anses vald av den valseldelsgrupp för vilken personen fick det högsta jämförelsetalet. Platserna för övriga valseldelsgrupper som personen tilldelas skulle då tilldelas nästa namn enligt den eller dessa valseldelsgruppers ordning. Det bör också framhållas att en förändring av dubbelvalsavvecklingen inte förutsätter att ordningen för sammanräkningen görs om.

Det har dock under utredningens gång inte framkommit något som talar för att den befintliga regleringen utgör något problem, sannolikt aktualiseras den sällan eller aldrig. Även om den gällande ordningen framstår som säregen ser jag därför ingen anledning att ändra systemet. Min slutsats är alltså att metoden för dubbelvalsavveckling inte bör förändras.

4.3.4 Gruppbeteckningar

Utredningens bedömning: Regleringen av gruppbeteckningar ska behållas oförändrad.

Den nuvarande regleringen av det proportionella valsättet innebär att det är möjligt för ett parti att söka ingå i karteller utan att något samarbete förekommer med det eller de andra partierna i en sådan konstellation. Det är också så att ett sådant agerande under vissa förhållanden kan leda till att ett parti får fler platser än det skulle fått om det inte ingått i konstellationen, se S. Janson och S. Linusson, *Proportionella val inom kommunfullmäktige*, N.p., 2019, Web. (i det följande Janson och Linusson). Att partier på detta sätt kan erhålla ytterligare platser genom att gå samman i en valseldelsgrupp är en naturlig del av systemet med proportionellt val och inget som i sig kan anses vara problematiskt. Det får dock anses förutsatt att en sådan kartell (valseldelsgrupp) är ett resultat av ett genuint samarbete. Det måste däremot ifrågasättas om det kan ses som ett önskvärt resultat

att ett parti ska tjäna platser genom att använda ett annat partis/grupps beteckning utan att något samarbete föreligger.

Eftersom detta förfarande på goda grunder kan ifrågasättas uppkommer frågan om regleringen kring grupp-beteckningar och valsedelsgrupper på något sätt bör göras om för att förhindra denna typ av agerande. Det som i sådant fall skulle ligga närmast till hands vore att göra om regleringen på sådant sätt att en kartell förutom en gemensam grupp-beteckning skulle kräva en gemensam lista. Andra tänkbara lösningar kan vara någon form av föranmälan eller godkännande av samarbeten. Några av ledamöterna i referensgruppen har förordat en ändrad ordning i enlighet med detta.

En förändring som innebär krav på samstämmiga namn skulle innebära att enbart förberedda och "äkta" samarbeten skulle medföra någon fördel för de inblandade eftersom ett eventuellt parti som avsåg att ansluta sig till en annan grupp-beteckning inte längre skulle kunna ange några egna namn och därför inte ha något att vinna på ett sådant agerande.

En sådan ordning skulle dock innebära ett krav på att varje parti eller samarbetskonstellation i förväg fastställer en exakt ordning och samstämmiga namn på alla sina valsedlar. Dagens system har den fördelen att flera partier kan samarbeta men ändå ha egna namnlistor. Det tillåter även att ett parti uppträder under endast en grupp-beteckning, men kan gå fram med flera listor i de fall det förekommer flera åsiktsriktningar inom partiet.

Enligt min mening skulle en förändring som ställde krav på samstämmighet för att tillåta ett samarbete stärka partierna på bekostnad av de enskilda röstande ledamöterna. Detta gäller i ännu högre grad alternativa lösningar med föranmälan av grupp-beteckningar eller olika former för godkännande av samarbeten. Det kan möjligen hävdas att det beskrivna beteendet ska bedömas som så skadligt att det är motiverat med sådana förändringar. Enligt min bedömning skulle detta dock innebära en relativt betydande förändring av hur de proportionella valen genomförs. Det skulle, som redan anförts, medverka till att stärka partierna gentemot de enskilda ledamöterna. Därutöver skulle det, beroende på vilken lösning som väljs, medföra en relativt omfattande byråkrati.

Risken för att partier försöker att på detta sätt förvärva platser bör kanske inte heller överdrivas. För det första måste vissa specifika matematiska förutsättningar föreligga för att man genom detta för-

farande ska kunna vinna en plats. För det andra bör ett parti som regelmässigt använder sig av denna typ av beteende få svårt att åstadkomma seriösa samarbeten med andra partier. Sannolikt är det också så att väljarna ser negativt på denna typ av agerande, vilket ytterst kan leda till ett minskat förtroende för partiet.

Även om det kan vara möjligt att tjäna en plats kan de långsiktiga effekterna av ett sådant agerande därför vara kostsamma. Till detta ska läggas att regleringen kring ersättares tjänstgöring är baserad på valsedelsgrupper. Ett parti som ingått i en valsedelsgrupp, utan en vilja till samarbete, kan därför hamna i en situation där dess ledamöter ersätts tillfälligt av företrädare för det eller de partier som man använt sig av för att tjäna platser men inte haft någon avsikt att samarbeta med.

Jag anser därför att någon förändring på detta område inte bör genomföras eftersom de negativa effekterna med stor sannolikhet är större än fördelarna med en reglering. Det bör även i fortsättningen vara de olika partierna som bevakar och ger offentlighet åt denna typ av illojala förfaranden.

4.3.5 Ny metod för att fastställa ordningen inom en valsedelsgrupp

Utredningens förslag: Ordningen mellan namnen inom en valsedelsgrupp ska fastställas på samma sätt som vid val inom riksdagen.

Som tidigare nämnts används i lagen om proportionellt valsätt en annan metod – den enkla absoluta rangordningsmetoden – för att räkna fram rangordningen inom en valsedelsgrupp än vad som används – sedan hänsyn tagits till personrösterna – för att bestämma ordningen för kandidater vid de allmänna valen och vid proportionella val inom riksdagen, bl.a. val till utskott. Skälen för att den enkla absoluta rangordningsmetoden ändå valdes vid införandet av 1955 års lag var bl.a. att en metod måste användas som var enkel att tillämpa (prop. 1955:81 s. 21, 30 och 31). Många kommuner var vid denna tid små och det fanns inte någon tjänstemannaorganisation utan alla frågor handlades av de förtroendevalda.

Det var dock väl känt redan när den enkla absoluta rangordningsmetoden infördes att denna var mindre rättvisande och mer sårbar än heltalsmetoden (Phragmén's metod) som 1956 infördes som metod för motsvarande förfarande vid val inom riksdagen. Denna metod används också som tidigare anförts i de allmänna valen när det gäller utseende av ledamöter och ersättare. Det finns alltså lång erfarenhet i statliga sammanhang av att använda denna metod för sammanräkning.

Sårbarheten i den enkla absoluta rangordningsmetoden innebär att det är möjligt att uppnå ett resultat som inte är proportionellt genom att ett parti eller annan sammanslutning delar upp sina röster inom en gruppbezeichnung. Om ett parti använder sig av mer än en lista inom en valsedelsgupp, och dessa listor har delvis samma namn leder den enkla absoluta rangordningsmetoden till ett utfall som inte är proportionellt. En minoritet kan på detta sätt skaffa sig majoritet i t.ex. en nämnd genom att använda sig av ett annat partis eller kartells gruppbezeichnung och själva ha flera listor inom denna gruppbezeichnung. Sammanräkningsmetoden gör det också möjligt för ett stort parti eller en kartell att med ett sådant förfarande beröva ett mindre parti de platser som det rent proportionellt borde ha (för en närmare beskrivning och exempel, se SOU 1954:17 s. 27–40 samt Janson och Linusson s. 13–19). Som tidigare angetts (avsnitt 4.3.4) är frågan om att använda sig av samma gruppbezeichnung som någon annan och därmed bilda en oönskad kartell inte okomplicerad. Det här aktuella förfarandet, dvs. att genom att splittra sina listor göra utfallet oproportionellt, kan emellertid förhindras genom ett byte av sammanräkningsmetod.

Det är visserligen otvivelaktigt så att regleringen av beräkningen enligt 14 kap. 10 § vallagen är svårtillgänglig. Det saknas dock anledning att anta att kommuner och regioner inte skulle kunna hantera detta, bl.a. mot bakgrund av att kommunerna numera är större än vad som var fallet på 1950-talet. Vidare har möjligheterna till tekniskt stöd för att utföra beräkningar också påtagligt förbättrats sedan 1950-talet. Det bör också framhållas att Valmyndigheten regelmässigt ger ut material om beräkningar (se broschyren "Mandatfördelning – Regler och räkneexempel för val till riksdagen, Europaparlamentet, kommun- och landstingsfullmäktige" Valmyndigheten 785 utg. 4). Utredningen har även tagit fram ett antal exempel till stöd för tillämpningen, se bilaga 2.

Det är också viktigt att komma ihåg att det normala vid ett proportionellt val är att varje valsedelsgrupp går fram med en gemensam lista och att någon sammanräkning därför över huvud taget inte är nödvändig. Det troligaste scenariot för när en särskild sammanräkning krävs är att det finns flera listor inom en valsedelsgrupp med sinsemellan helt olika namn. I en sådan situation är sammanräkningen relativt okomplicerad och blir i praktiken den samma som tillämpas vid fördelningen av platser mellan valsedelsgруппerna (se exempel 1 i bilaga 2). För att de mer komplicerade beräkningar som kan komma att krävas (se exempel 2 och 3 i bilaga 2) ska kunna bli aktuella krävs alltså att det finns flera listor inom en valsedelsgrupp som innehåller delvis samma namn eller samma namn men i olika ordning. Detta får nog betraktas som en undantagssituation. För detta talar också att denna metod till skillnad från dagens metod inte är möjlig att manipulera på det sätt som tidigare angetts. Det finns därför inte något att vinna för ett parti eller en kartell som går fram med flera olika listor.

Jag anser därför sammanfattningsvis att övervägande skäl talar för att ordningen mellan namnen inom en valsedelsgrupp vid proportionella val ska fastställas på samma sätt som vid val inom riksdagen.

När det gäller förståeligheten bör det också uppmärksammas att inte heller den nuvarande enkla absoluta rangordningsmetoden framstår som alldeles lätt att tillämpa. Jag vill också lyfta fram att det finns systematiska fördelar med att regleringen på denna punkt är densamma i riksdagsordningen och i lagen om proportionella val i kommuner och regioner eftersom förfarandet i övrigt, på det stora hela, är likartat. Detta talar för att lagen om proportionella val på samma sätt som riksdagsordningen ska hänvisa till vallagens bestämmelser. Det finns dock också skäl som talar för en självständig reglering.

Regleringen i vallagen tar av naturliga skäl sikte på de allmänna valen och är anpassad för detta. T.ex. talas det i 14 kap. 10 § vallagen om personröster vilket inte aktualiseras vid proportionella val inom en kommun eller region. Utöver detta är begreppsbildningen i vallagen delvis annorlunda, vilket kan försvåra tillämpningen. Vidare anser jag att det underlättar för de ansvariga vid genomförandet av proportionella val om den relevanta regleringen framgår direkt av den lag som i övrigt ska tillämpas. Mot denna bakgrund anser jag att en anpassad och från vallagen självständig bestämmelse för sammanräkning av ordningen mellan namnen inom en valsedelsgrupp ska

införas i den nya lagen om proportionella val i kommuner och regioner. Frågan utvecklas närmare i författningskommentaren. Även om detta innebär att sammanräkningen inom en valsedelsgrupp enligt riksdagsordningen respektive lagen om proportionella val i kommuner och regioner kommer att ske med stöd av olika bestämmelser är det fråga om samma metod, vilket systematiskt är en fördel.

4.3.6 En möjlighet till fyllnadsval avseende val till styrelse och nämnder som genomförts proportionellt

Utredningens förslag: Det ska vara möjligt att hålla fyllnadsval för att ersätta ledamöter som valts proportionellt.

Vid fyllnadsval ska fullmäktige, så långt det är möjligt säkerställa, att representationen i nämnden inte förändras.

Behovet av reform

Som har redovisats i avsnitt 4.1.2 har riksdagen i ett tillkännagivande ansett att en ordning bör införas som innebär att en ersättare i en kommunal styrelse eller nämnd eller i ett utskott ska tillhöra samma parti som den avgående ledamoten. Mitt uppdrag har också denna utformning (avsnitt 4.1.1). Som har framgått av redovisningen för lagen om proportionellt valsätt används inte begreppet parti i lagen. Den talar om gruppbezeichnungar och valsedelsgrupper. Jag uppfattar inte uppdraget så att jag ska föreslå att karteller inte ska vara tillåtna i fortsättningen. Det skulle innebära en stor förändring av systemet. Jag utgår ifrån att det även i fortsättningen ska vara tillåtet med samarbeten.

Redan i uppdraget framhålls att regleringen i 6 kap. 20 § kommunallagen och 25 § lagen om proportionellt valsätt kan innebära att en ledamot kan komma att ersättas av någon inte bara från ett annat parti utan även från en annan samarbetskonstellation. Till detta kommer att oklarheten kring om det är möjligt med fyllnadsval leder till en risk att en nämnd till slut inte blir fulltalig eller i vart fall har endast ett fåtal ersättare.

Det är visserligen så att den nuvarande regleringen utgör ett fungerande system i den meningen att ordningen fungerar så som "det är tänkt". Det är således inte fråga om en reglering som brister i utformning eller får ett annat utfall än vad som ursprungligen var avsett. Regleringen innebär en avvägning mellan att säkerställa minoritetens representation och att en nämnd, så långt som det är möjligt, alltid är beslutförför. Även denna ordning har gällt sedan 1913.

Under utredningens gång har det inte framkommit att regleringen i 25 § lagen om proportionellt valsätt egentliga huvudsyfte, dvs. att slå fast en inträdesordning för tillfälligt frånvarande ledamöter, anses som problematisk. Regleringen avseende inträdesordning vid tillfällig frånvaro bör därför enligt min bedömning inte förändras.

Det är dock klart att det rådande systemet inte är helt tillfredsställande när det gäller att ersätta ledamöter som avgår eftersom det kan leda till att majoritetsförhållandena i nämnden förändras. Problemet kan sannolikt främst förklaras genom människors ändrade beteenden, eftersom det får anses vara vanligare att förtroendevalda i kommuner och regioner i dag lämnar sina uppdrag under en löpande mandatperiod än det var när systemet skapades. Det är också som redovisats mycket sannolikt att det blivit vanligare med proportionella val efter de två senaste valen. Det har också blivit vanligare med lokala partier, ofta med inriktning på en särskild fråga. I denna del finns således knappast något tvivel om behovet av en reform, vilket ju också framhållits av riksdagen, regeringen och SKR. Det finns flera tänkbara lösningar för att komma tillrätta med dessa brister.

Regleringen av val till andra förtroendeuppdrag än fullmäktige utgår inte från partibeteckning

Varken majoritetsval eller proportionella val i kommuner och regioner innebär, som nämndes inledningsvis, något krav på att de personer som väljs till förtroendeuppdrag har någon redovisad partitillhörighet. Ledamöter av fullmäktigeförsamlingarna har nominerats av sina partier och också accepterat att de nominerats. För att väljas till andra uppdrag, såsom en nämnd, krävs dock enbart att en person är valbar (4 kap. 3 § andra stycket KL) samt att fullmäktige väljer personen i fråga till uppdraget. I normalfallet torde det inte vara några

problem att identifiera vilket parti någon företräder men det finns inte några sådana krav i lagstiftningen.

Vid proportionella val tillkommer möjligheten att flera partier genom att ange en gemensam gruppbezeichnung ingår i en och samma valsedelsgrupp. Proportionella val bygger således inte på partibezeichnungar utan utgår från begreppet valsedelsgrupper som ordnas efter en av de enskilda väljande angiven gruppbezeichnung. En gruppbezeichnung kan utgöras av en partibezeichnung, någon form av etablerad samsarbetskonstellation eller en annan gruppering. Vid proportionella val går det således att avgöra från vilken valsedelsgrupp en person valts. För det fallet att gruppbezeichnung för valsedelsgruppen inte sammanfaller med en partibezeichnung finns det dock inget som garanterar att det går att identifiera från vilket parti inom en valsedelsgrupp som en person blivit vald. Vidare kan det vara så att det av en gruppbezeichnung inte framgår vilka partier som ingår i den. Även om det torde vara ovanligt kanske de ledamöter som står bakom bezeichnung inte tillkännager vilka partier de tillhör.

Alternativa lösningar

En tänkbar lösning skulle kunna vara att det utöver ersättarna vid valtillfället utsågs ytterligare ett antal personer som då skulle kunna inträda när ledamöter eller ersättare avgår. Ett sådant system skulle ha vissa likheter med vad som gäller för de allmänna valen där ytterligare ersättare kan utses av Valmyndigheten under vissa förutsättningar (se 14 kap. 22 och 23 §§ vallagen). Det kan dock ifrågasättas om det är möjligt för partierna i kommun- och regionfullmäktige att vid ett och samma valtillfälle nominera tillräckligt många namn för att hantera en hel mandatperiod. Detta gäller särskilt för nybildade partier. En roll som eventuell ersättare för en ersättare är möjligen inte heller ett särskilt attraktivt uppdrag. En sådan reglering tillåter heller ingen anpassning utifrån människors förändrade livsförhållanden, vilket riskerar att leda till att de som ändå kan utses på detta sätt inte längre är beredda att åta sig något uppdrag eller inte längre är valbara när frågan aktualiseras.

En annan lösning vore att låta samtliga ledamöter av en nämnds uppdrag upphöra om en ledamot avgår och hålla ett nytt proportionellt val. Detta skulle säkerställa en fortsatt proportionell representat

tion. Det kan dock ifrågasättas om det är en rimlig ordning att upplösa en nämnd enbart på grund av att en ledamot avgår. Det finns tydliga regler om när samtliga förtroendeuppdrag i en nämnd får återkallas i 4 kap. 10 § kommunallagen. Att då införa en ordning där en enskild ledamot ensam kan åstadkomma att en hel nämnd ska väljas om framstår enligt min bedömning inte som rimligt.

Möjlighet till fyllnadsval

Det nu anförda innebär att jag anser att problematiken kring avgångna ledamöter i stället bör hanteras på så sätt att det befintliga systemet överges till förmån för en möjlighet till fyllnadsval.

Det hade varit tänkbart att införa en ordning där en ledamot som avgår fortsatt i första hand ska ersättas av en av de utsedda ersättarna men med den förändringen att denna ersättare ska komma från en valsedelsgrupp med samma gruppbezeichnung som den avgångne ledamoten. Att en ersättare från valsedelsgruppen automatiskt inträder kan dock leda till att en ledamot ersätts med någon från ett annat parti med vilket man bildat kartell. Det har från den parlamentariska referensgruppen framhållits att en sådan ordning inte är önskvärd. En sådan ordning hade vidare behövt kompletteras med en reglering om fyllnadsval i de fall det inte finns några flera proportionellt valda ersättare. En ordning med både ett system för automatiskt inträde för ersättare och en möjlighet till fyllnadsval framstår som komplicerad. Eftersom det automatiska inträdandet dessutom kan leda till resultat som särskilt för små partier medför att representationen i en nämnd försvinner, därför att en representant från ett samarbetsparti träder in, anser jag att en sådan ordning är mindre lämplig. Det har från referensgruppen också framhållits att den som åtagit sig ett uppdrag som ersättare kanske inte alls är intresserad av att bli ordinarie ledamot.

I stället bör det bli möjligt att ersätta en avgången ledamot genom fyllnadsval på motsvarande sätt som gäller för ledamöter som valts genom majoritetsval. En lösning med fyllnadsval skapar dock risker för det minoritetsskydd som de proportionella valen är avsedd att skapa. Det är därför angeläget att försöka åstadkomma en lösning som eliminerar denna risk.

Krav på fyllnadsval när en ledamot valts genom proportionellt val

Det finns som framgått inte något krav på att det redovisas vilket parti en ledamot representerar och en sådan reglering bör inte heller skapas. Ett sådant krav vore en stor förändring av den fria nomineringsrätten. Det skulle också medföra en ökad byråkrati.

En regel om fyllnadsval kan därför inte utformas på sådant sätt att det i lag anges ett krav på att den avgångne ledamoten ersätts av någon som företräder samma parti. Kravet får i stället utformas på ett sätt som inte tillskapar några nya formkrav i valordningen men ändå tillgodoser syftet att en ledamot som avgår ska ersättas av någon som företräder samma parti. Detta bör kunna åstadkommas genom att det i lag fastställs att fullmäktige har en skyldighet att, så långt det är möjligt, säkerställa att representationen i en nämnd inte förändras när fyllnadsval ska hållas.

Ett sådant krav kommer att medföra att en avgången ledamot i normalfallet ersätts av någon från samma parti. Som tidigare angetts får det nog betraktas som något av en undantagssituation att partitillhörigheten inte skulle vara känd. Samtidigt ger en sådan regel tillräcklig flexibilitet för att hantera sådana undantagssituationer och skapar inget behov av att införa regler om att partitillhörighet måste registreras. Fyllnadsvalen kan överklagas genom laglighetsprövning och minoriteter i fullmäktige har därför möjlighet att få frågan om hur fullmäktige hanterat fyllnadsvalet rättsligt prövad. Det får ankomma på rättstillämpningen att bedöma om fullmäktige uppfyllt kravet på att representationen, så långt som möjligt, inte ska förändras.

Fyllnadsval avseende överförmyndarnämnder och för kommunala indelningsdelegerade

Som redovisats i avsnitt 4.2.2 under rubriken Fyllnadsval finns regleringar i föräldrabalken och lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner som motsvarar den nuvarande regleringen i kommunallagen. Även avseende ledamöter i överförmyndarnämnder och för indelningsdelegerade kan därför situationen att någon ersätts av en företrädare för ett annat parti uppstå. Jag anser därför att en möjlighet till fyllnadsval avseende företrädare som valts med proportionellt valsätt bör införas även för ledamöter av överförmyndar-

nämnder, indelningsdelegerade och ledamöter av utskott som valts av indelningsdelegerade.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser jag att det i 6 kap. 20 § kommunallagen, 19 kap. 7 § föräldrabalken samt 3 kap. 6 och 25 §§ i lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner ska införas en bestämmelse som gör det möjligt att ersätta en ledamot i en nämnd som valts proportionellt genom fyllnadsval. Vid fyllnadsvalen ska fullmäktige, så långt det är möjligt, säkerställa att representationen i en nämnd inte förändras. Se vidare författningskommentaren.

4.3.7 Följdändringar i andra författningar

Utredningens förslag: Hänvisningar till lagen om proportionellt valsätt eller bestämmelser i den ska i de författningar där de förekommer ersättas med hänvisningar till den föreslagna lagen om proportionella val i kommuner och regioner.

Eftersom jag föreslår att lagen om proportionellt valsätt ska ersättas av en ny lag om proportionella val i kommuner och regioner krävs att de författningar som hänvisar till lagen om proportionellt valsätt ändras. Det rör sig, utöver kommunallagen, om sju lagar. De ändringar som blir nödvändiga handlar i samtliga fall om rena hänvisningar till lagen om proportionellt valsätt i allmänhet eller till bestämmelsen i 2 § i lagen. Dessa hänvisningar ska ändras så att de i stället hänvisar till den nya lagen. Mot bakgrund av förslaget till en uttrycklig begränsning av proportionella val av ersättare och suppleanter i de fall ledamöterna valts genom majoritetsval bör de bestämmelser som hänvisar till 2 § i den nuvarande lagen i stället hänvisa till lagen i sin helhet.

5 Tjänstgöringen för ersättare i fullmäktige

5.1 Bakgrund

5.1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen anger i direktiven att konstitutionsutskottet har anfört att det kan finnas skäl att överväga att även se över bestämmelserna om tjänstgöring för ersättare i regionfullmäktige (bet. 2016/17:KU30 punkt 6, rskr. 2016/17:335). Det bör enligt regeringen dock framhållas att förhållanden mellan kommuner och regioner skiljer sig åt, t.ex. kan frågan om geografisk representation anses ha större vikt i regionfullmäktige. Enligt regeringens mening bör dock skillnader i regleringen mellan kommuner och regioner undvikas om de inte kan anses motiverade. Utredaren ska:

- analysera och ta ställning till om det är lämpligt att bestämmelserna om tjänstgöring för ersättare i regionfullmäktige skiljer sig från motsvarande reglering för kommunfullmäktige, och
- om det bedöms motiverat föreslå författningsändringar.

5.1.2 Riksdagens tillkännagivande

Utredningens uppdrag i denna del bygger på ett tillkännagivande från riksdagen (se avsnitt 4.1.2 och 5.1.1). Tillkännagivandet gjordes den 20 juni 2017 i samband med att riksdagen antog regeringens förslag till ny kommunallag (2017:725), förkortad KL. I anslutning till den fråga som behandlas i avsnitt 4 konstaterade utskottet att bestämmelserna om ersättares tjänstgöring skiljer sig åt för kommun- respektive landstingsfullmäktige (numera regionfullmäktige). Enligt

utskottets mening kunde det finnas skäl att överväga att även se över bestämmelserna om ersättare för tjänstgöring i landstingsfullmäktige.

5.2 Ersättare i fullmäktige

5.2.1 Utseende av ersättare vid allmänna val

Regionfullmäktige

Ersättare i regionfullmäktige utses på motsvarande sätt som för riksdagsvalet, vilket i korthet innebär att lika många ersättare ska utses som partiet har fått mandat i valkretsen, dock alltid minst tre (14 kap. 14 och 15 §§ vallagen [2005:837]). Ersättare utses genom en särskild ordning mellan kandidaterna på partiets valsedlar. Ordningen beräknas i första hand på grundval av beräkningen av personliga röstetal (14 kap. 9 §) i andra hand tillämpas den s.k. heltalsmetoden (Phragmén's metod) (14 kap. 10 §, se även avsnitt 4.2.2). Finns det ändå inte någon som kan utses till ersättare utses den kandidat inom valkretsen som står i tur att få nästa mandat för partiet. Saknas en sådan kandidat på partiets valsedlar, ska med tillämpning av 14 kap. 5 § andra stycket en annan valkrets bestämmas, där partiet deltar i fördelningen av fasta mandat, från vilken ersättaren ska utses. Till ersättare utses då den som där står närmast i tur att få mandat för partiet. För varje ledamot får det bara finnas en ersättare som utses på detta sätt. Kan ersättare inte utses på det sättet, utses inte någon ersättare (14 kap. 14 § tredje stycket).

Kommunfullmäktige

Ersättare i kommunfullmäktige utses till det antal som kommunfullmäktige bestämmer. Antalet får högst vara hälften av det antal platser som varje parti fått i fullmäktige (5 kap. 8 § KL). Om det för ett parti inte kommer att utses minst två ersättare ska ytterligare en beräkning göras till dess minst två ersättare utsetts. Kan någon ersättare för en viss ledamot inte utses på det sättet utses inte någon ersättare för den ledamoten (14 kap. 17 § vallagen).

Även ersättare i kommunfullmäktige utses i första hand på grundval av den ordning mellan kandidaterna som framkommer vid beräkningen av deras personliga röstetal. I andra hand utses ersättare baserat

på de valsedlar som gällde för den ledamot för vilken en ersättare ska utses (14 kap. 16 § vallagen, för exempel på metoden se SOU 1996:66 s. 95–98).

5.2.2 Kommunallagens reglering av ersättares tjänstgöring

Ersättare för en fullmäktigeledamot tjänstgör i den ordning som är bestämd mellan dem (5 kap. 18 § KL). Ordningen mellan ersättarna fastställs genom det allmänna valet och på det sätt som regleras i 14 kap. 15–17 §§ vallagen.

För *kommunfullmäktige* finns utöver detta bestämmelser i 5 kap. 21 § kommunallagen. De innebär att ersättare från samma valkrets som den frånvarande fullmäktigeledamoten har företräde till tjänstgöring om samtliga ersättare för denne ledamot är förhindrade att inställa sig. I sådant fall inträder den ersättare som enligt den bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har fått den första platsen för partiet i valkretsen. Om en sådan ersättare inte kan tjänstgöra, ska den ersättare inträda som står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har fått den andra platsen för partiet i valkretsen och så vidare efter samma grund. Om partiets samtliga ersättare i valkretsen är förhindrade att inställa sig eller att fortsätta att delta i ett sammanträde ska den ersättare inträda som har utsetts för partiet i någon annan valkrets på samma grund med företräde för den valkrets där partiets röstetal är högst.

Det finns inte några motsvarande bestämmelser om tjänstgöring för andra ersättare än de som utsetts för ledamöter i *regionfullmäktige*. För ersättarna i regionfullmäktige gäller således endast vad som följer av 5 kap. 18 § kommunallagen. Regleringen i 5 kap. 21 § kommunallagen utgör därmed ett av ganska få exempel på när kommunallagens reglering skiljer sig mellan kommuner och regioner.

Bestämmelser med motsvarande innehåll som 5 kap. 21 § kommunallagen tillkom vid införandet av 1977 års kommunallag. I denna lag, som var den första kommunallag som gällde för både kommuner och regioner (landsting med då gällande terminologi), blev det obligatoriskt med ersättare (suppleanter) i kommunfullmäktige. En frivillig möjlighet att utse suppleanter hade införts från och med 1970 års val. Regeringen anförde följande i motivering till bestämmelserna i förarbetena till kommunallagen (prop. 1975/76:187 s. 367 f.):

I fjärde stycket finns bestämmelser om vilken suppleant som skall tjänstgöra i kommunfullmäktige när ingen av de suppleanter som har utsetts för den frånvarande ledamoten kan tjänstgöra. Sådana situationer kan väntas uppstå ibland eftersom, enligt det system som föreslås i 14 kap. 19 § vallagen, antalet suppleanter är begränsat och suppleanterna utses från samma lista som resp. ledamot. Bestämmelserna gör det möjligt att avvika från den listtrohet som i övrigt tillämpas och inkalla suppleant som har utsetts för annan ledamot som tillhör samma parti, i första hand suppleant från den valkrets där den frånvarande ledamoten har utsetts och i andra hand suppleant från annan valkrets.

Bestämmelserna återfinns inte i de utredningsbetänkanden som huvudsakligen låg till grund för lagstiftningen (Kommunallagsutredningens betänkande En enhetlig kommunallag SOU 1974:99 och Utredningen om den kommunala demokratins betänkande Kommunal demokrati SOU 1975:41). De förefaller således ha tillkommit under beredningen inom Regeringskansliet.

Bestämmelserna fanns således ursprungligen i 1977 års kommunallag. I samband med införandet av 1991 års kommunallag (prop. 1991/92:17 s. 10) flyttades de till den då gällande 1972 års vallag. Bestämmelserna kom därefter att flyttas tillbaka till kommunallagen vid införandet av 1996 års vallag (prop. 1996/97:70 s. 251) och överfördes sedan till den nu gällande kommunallagen (prop. 2016/17:171 s. 336 f.). Dessa omflyttningar har inte inneburit några förändringar av bestämmelsernas innebörd och de har inte närmare kommenterats.

5.2.3 Indelning i valkretsar

Huvudregeln för regioner är att de utgör en enda valkrets. Denna regel tillämpades första gången vid 2018 års val. Tidigare gällde att en region skulle delas in i valkretsar. I samband med förändringen uttalade regeringen att det huvudsakliga ändamålet med bestämmelserna om valkretsindelning var att skapa garantier för att olika regionala intressen blev företrädda i fullmäktige men att detta syfte i praktiken inte längre tillgodosågs av reglerna om flera valkretsar eftersom kandidatlistorna i allt större utsträckning var gemensamma för hela regionen (prop. 2013/14:48 s. 53). Det förtjänar att nämnas att redan i början av sjuttioalet var situationen den att partierna oftast gick till val med samma lista i landstingsvalet oavsett valkrets (SOU 1974:99 s. 78). Fullmäktige kan besluta att dela in regionen i två eller flera

valkretsar (4 kap. 5 § vallagen, vidare reglering av valkretsar i regionerna finns i 4 kap. 6–10 §§). Vid 2018 års val hade 12 av 20 regioner mer än en valkrets enligt uppgift från Valmyndigheten.

Vid val till kommunfullmäktige är också kommunen enligt huvudregeln en enda valkrets. Om en kommun har 36 000 personer eller fler som har rösträtt, får kommunen delas in i två eller flera valkretsar. Kommuner med färre antal röstberättigade får delas in i valkretsar om det finns särskilda skäl (4 kap. 10–11 §§). Det är kommunfullmäktige som beslutar om kommunens indelning i valkretsar (4 kap. 13 §). Vid 2018 års val hade 22 av 290 kommuner mer än en valkrets enligt uppgift från Valmyndigheten.

5.3 Utredningens bedömning

5.3.1 Reglerna om ersättares tjänstgöring ska inte ändras

Utredningens bedömning: Mot bakgrund av att reglerna om ersättare i fullmäktige i flera avseenden skiljer sig åt mellan regionerna och kommunerna finns inte någon anledning att nu göra reglerna om ersättares tjänstgöring enhetliga. Någon ändring av regelverket bör därför inte göras.

Som har framgått av redovisningen för gällande rätt skiljer sig regleringen rörande ersättare i fullmäktige på flera sätt mellan regionerna och kommunerna.

Inledningsvis bör framhållas att reglerna om det antal ersättare som ska utses skiljer sig åt. Antalet ersättare är fler i regionerna än i kommunerna. Vidare utses ersättarna enligt två olika regelverk. Ersättare i regionfullmäktige utses på samma sätt som ersättare i riksdagen. För kommunerna däremot finns det ett särskilt system, reglerat i vallagen. Även reglerna för indelning i valkretsar skiljer sig åt mellan regionerna och kommunerna.

Bestämmelserna i 5 kap. 21 § kommunallagen innebär att ersättare i kommunfullmäktige kan kallas till tjänstgöring även för andra ledamöter än de som de valts som ersättare för. I regionfullmäktige däremot, kan endast de personliga ersättarna träda in för tjänstgöring. Vid införandet av regleringen förefaller inte några överväganden ha gjorts om huruvida den utökade möjligheten att tillkalla ersättare

även borde omfatta den regionala nivån. En konsekvens av denna skillnad är, som framgått, att i regionfullmäktige kan en ledamot inte ersättas av en ersättare som utsetts i en annan valkrets medan detta är möjligt i kommunfullmäktige. Däremot kan en ersättare i regionfullmäktige ha utsetts från en annan valkrets än den som den ledamot han ersätter tillhör (se avsnitt 5.2.1). Regleringen i 5 kap. 21 § kommunallagen väcker dock frågan om vikten av att bevaka olika geografiska intressen inom en region.

Den nuvarande regleringen av regionernas indelning i valkretsar innebär inte någon skyldighet att göra en sådan indelning. Som tidigare nämnts bedömdes frågan om geografisk representation inte utgöra något hinder för denna förändring. Det var också bara drygt hälften av regionerna som hade mer än en valkrets vid förra valet. Mot denna bakgrund anser jag att frågan om skillnaden i regleringen av ersättares tjänstgöring mellan regioner och kommuner inte kan motiveras av hänsyn till den geografiska representationen.

Skillnaden i reglering förefaller dock inte ta sikte på den geografiska representationen. Särregleringen för kommunfullmäktige baseras i stället på ett antagande om att det finns risk för att ingen av de personliga ersättarna ska kunna inträda för tjänstgöring i kommunfullmäktige vilket leder till ”tomma stolar”. Detta antagande grundas på det antal personliga ersättare som utses för kommunfullmäktiges ledamöter. Eftersom antalet ersättare är färre i kommunfullmäktige än i regionfullmäktige framstår det som rimligt att anta att risken för att detta ska hända är större i kommunerna än i regionerna.

Det förefaller således inte finnas några egentliga argument för en förändring utöver utgångspunkten att skillnader i reglering mellan regioner och kommuner bör undvikas. Det har inte framkommit något om att regionerna upplever problem när det gäller att kunna kalla in ersättare till fullmäktige. Den nu aktuella skillnaden har gällt i över 40 år. Jag kan inte se någon anledning att, av enbart systematiska skäl, nu gå in och utvidga bestämmelsen så att den också ska gälla för ersättares tjänstgöring i regionfullmäktige. Regleringen av ersättningsfrågan är ju som jag redovisat inte heller i övrigt enhetlig. Jag anser mot bakgrund av vad jag nu har anfört att någon ändring av regleringen inte bör göras.

6 De kommunala jävsbestämmelserna

6.1 Bakgrund

6.1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen anför i direktiven (dir. 2020:10) att en enhetlig reglering av jäv mellan kommunal och statlig förvaltning bör eftersträvas så långt det är möjligt. Det påpekas att bestämmelserna om jäv är centrala för medborgarnas tillit till förvaltningen och en viktig garant mot korruption och för ett rättssäkert beslutsfattande. Det bör därför övervägas om kommunallagens reglering kan anpassas till regleringen i förvaltningslagen. Utredningen ska

- analysera om kommunallagens jävsbestämmelser bör anpassas till förvaltningslagen, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms lämpliga.

6.2 Den nuvarande jävsregleringen

6.2.1 Förvaltningslagens jävsreglering

Förvaltningslagens (2017:900), förkortad FL, jävsbestämmelser har i huvudsak samma innehåll som de som fanns i 1986 års förvaltningslag men har språkligt omarbetats.

Den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är enligt 16 § första stycket förvaltningslagen jävig om

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
3. han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans, eller
4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse, ska myndigheten bortse från jäv (16 § andra stycket).

Det är alltså enbart den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet som kan vara jävig. De fyra punkterna reglerar olika former av jäv.

I den första punkten regleras *parts-*, *intresse-* och *närståendejäv*. Det ställs relativt låga krav i fråga om graden av den påverkan som kan förutses och som alltså medför jäv. Det är tillräckligt att man kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av utgången i ärendet för att jäv ska föreligga (prop. 2016/17:180 s. 302).

Andra punkten innehåller bestämmelser om *ställföreträdar-* och *ombudsjäv*. Bestämmelsen innebär att jäv föreligger om handläggaren eller beslutsfattaren själv eller någon närstående till honom eller henne representerar, eller tidigare har representerat, någon som är part i ärendet eller som kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av beslutet i ärendet.

Den tredje punkten reglerar *tvåinstansjäv*. Bestämmelsen hindrar deltagande i handläggningen för någon som genom att medverka i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska överpröva.

I den avslutande fjärde punkten regleras *delikatessjäv*. Bestämmelsen tar sikte på sådana situationer som inte direkt omfattas av någon av de andra jävsgrunderna, men där handläggarens eller beslutsfattarens

opartiskhet ändå med fog kan ifrågasättas. Det kan vara fråga om situationer som knyter an till någon av de andra jävsgrunderna men också situationer som inte har sådan anknytning. Tänkbara exempel är att någon är uppenbar vän eller ovän med den som är part, ekonomiskt beroende av en part eller intressent eller är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning (prop. 2016/17:180 s. 302 f.).

Bestämmelsen i andra stycket om att myndigheten ska bortse från jäv om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse tar sikte på sådana fall där handläggaren uppenbart saknar varje möjlighet att låta sig påverkas av några ovidkommande omständigheter. Begränsningen till uppenbara fall markerar att bestämmelsen ska tillämpas med stor restriktivitet (prop. 2016/17:180 s. 303).

Den som är jävig får inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Han eller hon får dock utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt (17 §). Den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig ska omedelbart anmäla detta till myndigheten (18 § första stycket). En myndighet ska enligt andra stycket pröva en jävsfråga så snart som möjligt. Den som jävet gäller får ta del i prövningen av jävsfrågan endast om det krävs för att myndigheten ska vara beslutför och någon ersättare inte kan kallas in utan att prövningen försenas avsevärt (18 § tredje stycket).

6.2.2 Kommunallagens jävsreglering

Bakgrund

Före 1991 års kommunallag gällde i princip två olika typer av jävsregler för den kommunala förvaltningen. För de så kallade specialreglerade nämnderna gällde jävsregleringen i den dåvarande förvaltningslagen. För styrelsen och de så kallade kommunallagsreglerade nämnderna gällde i stället en reglering i 1977 års kommunallag som endast innefattade partsjäv.

Vid införandet av 1991 års kommunallag uttalade regeringen att principiella motiv talade för en strängare och i grunden enhetlig jävsregel av den typ som fanns i förvaltningslagen (prop. 1990/91:117 s. 97). Regeringen ansåg vidare att hänvisningar till förvaltningslagen skulle

undvikas för att åstadkomma en jävsregel som var både enkel och tydlig och som konkret angav de fall då jäv förelåg.

Jävsbestämmelser

I den nu gällande kommunallagen (2017:725), förkortad KL, finns jävsbestämmelser avseende fullmäktige (5 kap. 47–49 §§), för förtroendevalda i nämnder (6 kap. 28–32 §§), för de anställda (7 kap. 4 §), för partsammansatta organ (7 kap. 24 §) och för revisorer (12 kap. 14–17 §§). För fullmäktige finns egna jävsgrunder men för delar av förfarandet hänvisas till vad som gäller för de förtroendevalda i nämnder (5 kap. 47 § andra stycket). Jävsbestämmelserna för de anställda och för de partsammansatta organen innebär att bestämmelserna som gäller för de förtroendevalda i nämnder ska tillämpas. De kommenteras därför inte särskilt i det följande.

Jävsgrunder

Jävsgrunderna för förtroendevalda i nämnder motsvarar i huvudsak de som anges i 16 § förvaltningslagen men har fortfarande den språkliga utformning som fanns i 1986 års förvaltningslag. En ytterligare skillnad är att det i kommunallagen inte finns någon bestämmelse om tvåinstansjäv (jfr 16 § 3 FL). I stället anges i 6 kap. 28 § 3 kommunallagen att en förtroendevald är jävig om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till. Detta avser en situation där den förtroendevalde är knuten till en verksamhet som ett tillsynsärende avser. Det innebär att en förtroendevald eller anställd som i någon form knutits till driften av en kommunal verksamhet inte kan delta i hanteringen av tillsynen av samma verksamhet (prop. 2016/17:171 s. 373). En kommunal nämnd får inte heller utöva tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver (6 kap. 7 § andra stycket KL).

För fullmäktige finns enbart jävsgrunden att en ledamot inte får delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående (5 kap. 47 §). I fullmäktige aktualiseras således endast parts- och närståendejäv. Det är vidare särskilt reglerat vilka som inte får delta i val av revisorer och vid handläggningen av ärenden om

ansvarsfrihet (5 kap. 48 §). För de kommunala revisorerna gäller att jävsgrunderna är de som tillämpas för de förtroendevalda i nämnder (12 kap. 14 §).

Handläggningsregler avseende jäv

Även i kommunallagen finns avseende nämnderna en bestämmelse om rätt att vidta vissa åtgärder trots att jäv föreligger (6 kap. 30 § första stycket). Det finns också krav på att den förtroendevalde självmant ska uppge omständigheter som kan antas utgöra jäv (6 kap. 30 § andra stycket) samt bestämmelser om att nämnden snarast ska besluta i jävsfrågor (6 kap. 30 § tredje stycket). Bestämmelserna om att självmant uppge omständigheter som kan antas utgöra jäv och att beslut snarast ska fattas i jävsfrågor tillämpas även i fullmäktige (5 kap. 47 §). Handläggningsreglerna för revisorer motsvarar vad som gäller för nämnderna (12 kap. 16 §).

Undantag från jäv

I likhet med vad som gäller enligt förvaltningslagen ska det, vad gäller nämnderna, bortses från jäv där frågan om opartiskhet uppenbart saknat betydelse (6 kap. 29 §). Detta gäller även för revisorer (12 kap. 15 §).

Kommunallagen innehåller vidare två undantag från jäv som inte har någon motsvarighet i förvaltningslagen. Enligt 6 kap. 31 § första stycket kommunallagen ska den som handlägger ett ärende hos en nämnd som berör ett aktiebolag där kommunen eller regionen äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller regionen utser minst hälften av styrelseledamöterna, inte anses jävig enligt 28 § 2 (ställföreträdarjäv) eller 5 (delikatessjäv) enbart på grund av att han eller hon är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. Detta gäller dock inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda. Vidare anges i andra stycket i samma bestämmelse att den som handlägger ett ärende hos en nämnd inte heller ska anses jävig enligt 28 § 5 (delikatessjäv) enbart på grund av att han eller hon tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd. Undantagen kom till vid införandet av 1991 års kommunallag. Regeringen anförde då att det är vanligt att nämndledamöter och ledande tjänstemän hos

nämnder har uppdrag i bolag och stiftelser som verkar inom nämndens verksamhetsområde. Det vore i dessa situationer inte rimligt att hävda det ställföreträdarjäv och delikatessjäv som finns i förvaltningslagen (prop. 1990/91:117 s. 99, angående begränsningen av undantaget avseende myndighetsutövning, se prop. 1993/94:188 s. 60 f.). Undantaget för handläggning i en annan nämnd infördes för att undanröja eventuella tveksamheter kring möjligheten för en förtroendevald att ingå både i styrelsen och en annan nämnd (prop. 1990/91:117 s. 100).

Överklagande

Enligt kommunallagen får ett beslut om jäv överklagas endast i samband med överklagande av det beslut genom vilket nämnden avgör ärendet (6 kap. 32 §). Denna bestämmelse tillämpas även för fullmäktiges beslut om jäv (5 kap. 47 § andra stycket). Samma ordning gäller för revisorer (12 kap. 17 §). En sådan bestämmelse fanns även i 1986 års förvaltningslag men införandet av den nuvarande förvaltningslagen innebar en ändring på denna punkt. Numera kan beslut om jäv i stället överklagas i enlighet med lagens generella regel om besluts överklagbarhet (prop. 2016/17:180 s. 258 f.).

6.3 Kommunallagens bestämmelser om jävsgrunder ska anpassas till förvaltningslagen

Utredningens förslag: Jävsgrunderna avseende sakägar-, intresse- och närståendejäv, ställföreträdarjäv samt delikatessjäv i kommunallagen ska anpassas till lydelsen i förvaltningslagen.

Utredningens bedömning: Skillnaderna mellan kommunallagen och förvaltningslagen vad gäller regleringen av jäv medför i övrigt inget behov av anpassning.

Skillnader i jävsregleringen mellan förvaltningslagen och kommunallagen

Som redovisats tidigare i avsnitt 6.2 är regleringen kring jäv mer eller mindre likartad i förvaltningslagen respektive kommunallagen med undantag för tre punkter. De rör utformningen av jävsgrunderna, de särskilda undantag från jäv som finns i kommunallagen men som saknar motsvarighet i förvaltningslagen samt möjligheten att överklaga beslut i jävsfrågor.

Utformningen av jävsgrunderna ska anpassas

Eftersom det vid införandet av den nuvarande kommunallagen inte gjordes någon förändring av utformningen av jävsgrunderna som motsvarar den som skedde i och med den nuvarande förvaltningslagen har det uppkommit en diskrepans mellan hur jävsgrunderna uttrycks i de båda lagarna. De förändringar som gjorts i förvaltningslagen är också till viss del materiella. Utformningen av bestämmelserna om parts- och intressejäv innebär att förutsättningarna för att någon ska anses jävig på dessa grunder kommer att vara uppfyllda oftare (prop. 2016/17:180 s. 95). De skillnader som numera finns kan alltså få konsekvensen att en jävssituation kan komma att bedömas annorlunda beroende på om den uppkommit i kommunal eller i statlig förvaltning. Visserligen kan det vara så att en situation som enligt förvaltningslagen anses vara intressejäv i stället kan bedömas vara delikatessjäv enligt kommunallagen och att verkningarna av skillnaderna därför inte ska överdrivas. Trots detta måste det dock konstateras att den skillnad som finns inte kan motiveras sakligt.

Det finns således skillnader i regleringen av jävsgrunderna som inte är motiverade och som riskerar att leda till att en jävssituation skulle kunna vara tillåten i kommunal förvaltning men otillåten i den statliga förvaltningen. Enligt min bedömning bör därför jävsgrunderna i 6 kap. 28 § kommunallagen anpassas till lydelsen i förvaltningslagen. På så sätt uppnås en enhetlig reglering. Frågan behandlas närmare i författningskommentaren. Detta medför även att hänvisningarna i de tidigare nämnda undantagen i 6 kap. 31 § kommunallagen får ändras som en följd av jävsgrundernas nya utformning.

Regleringen av överklagande av jävsfrågor ska inte anpassas

Vad avser möjligheten att överklaga beslut i jävsfrågor innan ett slutligt beslut i ärendet fattats kan noteras att ändringarna i förvaltningslagen inneburit att rättsläget förändrats på sådant sätt att förhållandet för de statliga myndigheterna på denna punkt motsvarar vad som gällde i den kommunala sektorn före 1994. För den kommunala förvaltningen gäller i dag den redovisade regleringen i kommunallagen. Denna motsvarar vad som gällde för statlig förvaltning före införandet av den nuvarande förvaltningslagen. När den aktuella bestämmelsen infördes i den dåvarande kommunallagen anförde regeringen som skäl att delar av den kommunala förvaltningen annars riskerade att få problem att fullgöra sina uppgifter eftersom en jävsinvändning med tillhörande domstolsprövning riskerade att förhålla hanteringen av sakfrågan (prop. 1993/94:188 s. 62). Vid det tillfället fanns som nämnts en motsvarande regel i förvaltningslagen men behovet av en enhetlig reglering lyftes inte fram som ett skäl för förändringen. Argumentet att en myndighets handläggning riskerar att fördröjas av en separat prövning av jävsfrågor fördes fram av remissinstanser under beredningen av förslaget till den nuvarande förvaltningslagen. Regeringen anförde då i frågan om denna risk följande (prop. 2016/17:180 s. 259):

Denna risk får dock anses vara begränsad, eftersom beslutsmyndigheten inte är helt förhindrad att fortsätta med handläggningen av huvudärendet i avvaktan på att jävsfrågan slutligt prövats i högre instans. Det framstår som rimligt att en myndighet i ett sådant fall generellt bör ha utrymme att agera utifrån en bedömning av sannolikheten för att den högre instansen kan komma till ett annat slut i denna fråga. Detta utrymme bör dessutom vara något vidare i fråga om brådskande åtgärder än i fråga om sådana åtgärder som tills vidare kan anstå.

Mitt uppdrag utgår ifrån att en enhetlig reglering mellan kommunal och statlig förvaltning bör eftersträvas så långt det är möjligt. Det går givetvis inte att klart uttala sig om hur stor risk en förändring av överklagandemöjligheterna för jävsbeslut innebär för effektiviteten i den kommunala förvaltningen. Det har dock inte framkommit att förändringen vad avser den statliga förvaltningen hittills lett till någon debatt om att ärenden fördröjs till följd av domstolsprövningar av jävsbeslut på ett sådant sätt att det skapat problem. Utöver frågan om effektivitet finns dock fler aspekter att beakta.

Som tidigare redovisats gäller regeln för överklagande av jäv även i fullmäktige. Förvaltningslagen innehåller inte någon reglering som rör handläggningen i de beslutande församlingarna. Jag anser mot den bakgrunden att det inte kan anses ingå i utredningens uppdrag att föreslå någon förändring av regleringen av jäv i fullmäktige. Frågan blir då om överklagandebestämmelserna ska skilja sig mellan statlig och kommunal förvaltning eller mellan kommun- och regionfullmäktige å ena sidan och den övriga kommunala organisationen å andra sidan.

En eventuell förändring väcker också frågan om genom vilket förfarande beslut i jävsfrågor ska kunna överklagas och prövas. Införandet av den nu gällande regleringen i kommunallagstiftningen medförde att frågan om jäv prövas i den ordning som gäller i det aktuella ärendet (se numera 6 kap. 32 § KL). Enligt den tidigare gällande ordningen prövades jävsfrågor genom laglighetsprövning (prop. 1990/91:117 s. 97, en redovisning av vad som gäller för överklagande av kommunala beslut finns i avsnitt 3). Detta förefaller inte särskilt ha uppmärksamats vid regelns tillkomst (se SOU 1993:90 s. 453–455 och prop. 1993/94:188 s. 62). Frågan om i vilken ordning ett jävsbeslut ska överklagas påverkar dock inte bara vilket förfarande som ska gälla utan kan även påverka vilken instans som ska pröva frågan. Kommunala beslut prövas som huvudregel i allmän förvaltningsdomstol oavsett om det sker genom laglighetsprövning eller förvaltningsrättsligt överklagande. Det finns dock exempel på andra instansordningar. Ett exempel är plan- och byggärenden som i vissa fall överklagas till länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen (se 13 kap. plan- och bygglagen [2010:900]). En anpassning av kommunallagen på denna punkt skulle i dessa fall leda till att olika beslut i ett och samma ärende skulle kunna komma att överprövas i olika instanser.

Enligt min mening kan behovet av enhetlig reglering mellan statlig och kommunal förvaltning inte anses väga tyngre än intresset av att jävsfrågorna ska hanteras på ett likartat sätt inom en kommun eller region oberoende av om det är fullmäktige eller en nämnd som fattat beslutet. Som tidigare anförts anser jag att det inte ingår i mitt uppdrag att förändra handläggningen av ärenden i fullmäktige. Det finns vidare frågetecken kring om en återgång till en ordning där jävsfrågor kan överklagas särskilt och genom laglighetsprövning vore ändamålsenlig mot bakgrund av att systematiken kring hur kommunala beslut överklagas redan i dag är förhållandevis komplicerad. Även om det finns goda argument för en ordning där jävsfrågor kan prövas

oberoende av om det aktuella ärendet har avgjorts eller ej visar det nu anförda att det, vad avser den kommunala sektorn, leder till andra problem. Sammanfattningsvis anser jag att möjligheten att överklaga beslut om jäv i kommunallagen inte bör anpassas till regleringen i förvaltningslagen. Detta innebär att den nu gällande ordningen bör bestå.

*Det finns inte behov av några ytterligare förändringar
av kommunallagens jävsbestämmelser*

Kommunallagen innehåller som tidigare nämnts två undantag från när jäv ska anses uppstå som är särskilt anpassade till de kommunala förhållandena (se avsnitt 6.2.2). Jag bedömer att dessa undantag är sakligt motiverade. Inte heller den övriga regleringen av jäv i kommunallagen medför enligt min bedömning något behov av anpassning.

7 Kommunala föreskrifter

7.1 Bakgrund

7.1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen anför i direktiven (dir. 2020:10) att – eftersom förvaltningslagen inte har någon bestämmelse om tid för överklagande av normbeslut motsvarande den som fanns i 1986 års förvaltningslag – det därmed inte finns någon tidsgräns för överklagande av kommunala normbeslut enligt 1 § lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor. En ordning som innebär att normbeslut inte kan få laga kraft ger enligt regeringen upphov till en betydande rättsosäkerhet och det finns därför skäl att överväga en lagändring. I anslutning till detta bör en översyn av samtliga överklagbara kommunala normbeslut göras för att säkerställa att regleringen är ändamålsenlig i förhållande till förvaltningslagens reglering av överklaganden. Utredaren ska

- kartlägga samtliga författningar som innehåller överklagbara kommunala normbeslut,
- lämna förslag på en tidsgräns för överklagande av normbeslut som fattas enligt 1 § lagen om nämnder för vissa trafikfrågor, och
- i övrigt föreslå de författningsändringar som bedöms lämpliga med hänsyn till förvaltningslagens bestämmelser om överklaganden.

7.1.2 Den kommunala normgivningen

Regeringsformens reglering av normgivningen

Regeringsformen skiljer mellan normbeslut (föreskrifter) och förvaltningsbeslut. "Föreskrifter" är regeringsformens benämning på rättsregler. Rätten att besluta föreskrifter, normgivningsmakten, regleras huvudsakligen i 8 kap. regeringsformen. Föreskrifter kännetecknas av att de i princip är bindande för myndigheter och enskilda och är generella till sin natur och riktar sig till en obegränsad krets medan förvaltningsbeslut tar sikte på enskilda fall. Gränsdragningen är inte helt klar, se vidare Holmberg m.fl., Grundlagarna (version 3A, JUNO), kommentaren till 8 kap. under rubriken Normbeslut och förvaltningsbeslut, i det följande Holmberg m.fl.

Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner (8 kap. 1 §). Regeringsformen talar om kommuner på regional och lokal nivå (1 kap. 7 §). Med kommuner avses följaktligen både kommuner och regioner.

Kommunerna har således inte någon direkt på regeringsformen grundad rätt att besluta föreskrifter. För att kommunerna eller regionerna ska kunna meddela föreskrifter förutsätts därför att denna rätt har delegerats till dem antingen direkt av riksdagen i vissa fall eller genom att riksdagen medgivit regeringen att delegera normgivningskompetens vidare till kommuner och regioner.

Om det är fråga om föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (se 8 kap. 2 § 2) kan riksdagen enligt 8 kap. 9 § i två fall direkt bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter. Detta gäller om föreskrifterna avser avgifter (1), eller skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen (2). Sådan delegation kallas ibland för direktdelegation.

Det har tidigare ansetts att en viss form av direktdelegation till kommunerna kunde härledas ur dåvarande 8 kap. 5 § regeringsformen. Efter 2010 års grundlagsändringar torde det inte längre gå att hävda detta (Eka m.fl. Regeringsformen med kommentarer, 2 u. s. 394 f., Holmberg m.fl. kommentaren till 8 kap. 2 § under rubriken Kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden).

Vidare kan – om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne – riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet (8 kap. 10 §). Detta brukar kallas för subdelegation.

I regeringsformen regleras inte vilket organ inom kommunen som ska besluta föreskrifter med stöd av delegationen. Enligt uttalanden i förarbeten måste utgångspunkten anses vara att det är en kommunalrättslig fråga vilket organ som ska fatta sådana beslut för kommunens räkning (prop. 2009/110:80 s. 223). Det vanligaste torde vara att det är fullmäktige som beslutar föreskrifter.

7.2 Översikt över kommunala normbeslut

Som redovisats i avsnitt 7.1.2 ges i 8 kap. 9 § regeringsformen möjligheter till direktdelegation till kommunerna på två olika områden. Det första området (p. 1) gäller avgifter. Exempel på avgifter som det delegerats till kommunerna att besluta om är sotningsavgifter, se 3 kap. 6 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och renhållningsavgifter, se 27 kap. 4 § miljöbalken. Det är i dessa fall fråga om s.k. belastande eller betungande avgifter (för en närmare redogörelse för kommunala avgifter, se Holmberg m.fl. kommentaren till 8 kap. 9 § regeringsformen).

Enligt det andra området (p. 2) kan skatter som syftar till att reglera trafikförhållandena i kommunen bli föremål för direktdelegation. Det är i första hand fråga om parkeringsavgifter enligt lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgifter för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m. och skatter enligt lagen (2004:629) om trängselskatt.

Subdelegation till kommunerna förekommer inom flera områden, bl.a. trafik, miljö- och hälsoskydd samt allmän ordning och säkerhet.

På trafikens område utfärdar kommunerna med stöd av 10 kap. trafikförordningen (1998:1276) lokala trafikföreskrifter. Vidare finns i terrängkörningsförordningen (1978:594) bemyndiganden för kommunerna att reglera vissa former av terrängkörning. Om luftföroreningarna i en kommun innebär akuta hälsorisker för dem som vistas där kan enligt lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud kommunen, efter regeringens bemyndigande, meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot trafik med person- och lastbilar. Ett sådant bemyndigande

finns vad avser Göteborgs kommun i förordningen (1990:1080) om tillfälliga bilförbud.

På miljö- och hälsoskyddsområdet återfinns ett antal bemyndiganden till kommunerna i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, avfallsförordningen (2020:614) och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

På ordnings- och säkerhetsområdet har kommunerna genom förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) getts rätt att meddela lokala ordningsföreskrifter och att föreskriva att vissa platser ska anses som offentliga vid tillämpningen av bestämmelser i ordningslagen och de lokala ordningsföreskrifterna. Inom räddningstjänstområdet kan kommunerna enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor meddela föreskrifter om bl.a. sotning och eldning.

7.3 Möjligheten att överklaga föreskrifter

7.3.1 Utredningens tolkning av uppdraget

Beslut om föreskrifter som beslutats av statliga och kommunala myndigheter anses numera som huvudregel inte kunna överklagas förvaltningsrättsligt (prop. 2016/17:180 s. 257 f., jfr Gröna boken Ds 1998:66 s. 57). Särskilda bestämmelser i kommunallagen medför dock att kommunala myndigheters beslut om föreskrifter kan överklagas genom laglighetsprövning om det inte finns några särskilda bestämmelser om något annat (13 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen). Detsamma gäller för föreskrifter som beslutats av fullmäktige.

I direktiven anförs att, eftersom förvaltningslagen inte har någon bestämmelse om tid för överklagande av normbeslut motsvarande den som fanns i 1986 års förvaltningslag, det kan uppstå en situation där det inte finns någon tidsgräns för överklagande av kommunala normbeslut i de fall särskilda regler om överklagande finns i särskilda författningar. I direktiven anges ett exempel på en reglering som innehåller sådana särskilda bestämmelser, nämligen lagen om nämnder för vissa trafikfrågor.

Mitt uppdrag innebär bl.a. att jag ska kartlägga samtliga författningar som innehåller överklagbara kommunala normbeslut. Det ligger enligt min mening närmast till hands att anse att med ”kommunala

normbeslut” åsyftas normer beslutade av en kommun. Det kan knappast ha varit avsikten att samtliga föreskrifter beslutade av kommuner och regioner ska kartläggas. Snarare torde det som åsyftas vara författningar som genom särskilda bestämmelser möjliggör överklagande av kommunala normbeslut.

I 13 kap. 5 § kommunallagen finns en bestämmelse om att tiden för överklagande är tre veckor från den dag beslutet tillkännagavs på kommunens eller regionens anslagstavla. Kommunala normbeslut som kan överklagas genom laglighetsprövning utgör därför inte något problem i förhållande till den förändrade regleringen i förvaltningslagen.

Inte heller ser jag det som meningsfullt med en generell kartläggning av alla bemyndiganden beslutade av regeringen med subdelegation till kommunerna.

Jag uppfattar därför mitt uppdrag om kartläggning på det sättet att jag i det följande kommer att redogöra för sådan lagstiftning som innehåller särskilda bestämmelser om överklagande av kommunala normbeslut och där den beskrivna problematiken uppstår.

7.3.2 Föreskrifter med särskilda bestämmelser om överklagande av kommunala normbeslut

Kommunala trafikföreskrifter

Föreskrifter enligt trafikförordningen

Regeringen kan med stöd av lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer överlåta åt kommuner att meddela vissa föreskrifter. I 10 kap. 3 § trafikförordningen (1998:1276) anges att en kommun får meddela föreskrifter

- i fråga om vilket område som enligt 1 § andra stycket 3 trafikförordningen ska utgöra tätbebyggt område eller miljözon,
- för andra vägar inom tätbebyggt område än allmänna vägar för vilka staten är väghållare,
- för samtliga vägar inom tätbebyggt område om föreskrifterna rör färdhastighet, stannande eller parkering,

- för vägar utom tätbebyggt område för vilka kommunen är väghållare, och
- för terräng.

Utöver detta kan en kommun enligt regleringen i 13 kap. 3 § trafikförordningen besluta om undantag från en mängd olika föreskrifter. Sådana undantag kan ske både genom föreskrifter om undantag och genom beslut om undantag i enskilda fall, vilket framgår av 13 kap. 4 §.

Beslut om s.k. boendeparkering enligt 10 kap. 2 § andra stycket tredje meningen och beslut enligt 13 kap. 3 § första stycket om generella undantag från lokala trafikföreskrifter om parkering inom en kommun får inte överklagas (15 kap. 2 §). Bestämmelser om överklagande av andra beslut av en kommun enligt trafikförordningen finns i lagen om nämnder för vissa trafikfrågor (15 kap. 2 § andra stycket).

Av 6 § lagen om nämnder för vissa trafikfrågor framgår att en nämnds beslut att meddela föreskrifter som avses i 1 § första stycket 8 lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer, beslut i frågor om undantag från sådana föreskrifter eller om parkeringstillstånd på grund av sådana föreskrifter får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får i sin tur överklagas till Transportstyrelsen.

I 6 § fjärde stycket anges också att regeringen får föreskriva om inskränkningar i rätten att överklaga beslut enligt lagen, vilket alltså skett genom den nämnda begränsningen avseende vissa parkeringsfrågor i 15 kap. 2 § trafikförordningen. I lagen om nämnder för vissa trafikfrågor finns inte någon bestämmelse om överklagandetid eller andra bestämmelser kring hanteringen av överklaganden. Avsikten med detta var att tiden för överklagande för normbeslut enligt lagen skulle följa de överklagandetider som föreskrivits i den då gällande förvaltningslagen (prop. 1977/78:81 s. 46).

Transportstyrelsen har i beslut angående denna fråga uttalat att förändringen av regleringen av överklagandetid i förvaltningslagen på denna punkt har lett till att överklagandetiden för beslut om föreskrifter måste beräknas enligt bestämmelserna i 44 § förvaltningslagen, vilket innebär att enskilda, i den mån de är så berörda att de får överklaga beslutet, måste få del av beslutet för att överklagandetiden ska börja löpa (TSV 2019-2324).

Föreskrifter enligt vägtrafikförordningen för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap

Enligt 14 § första och andra styckena vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap, i det följande vägtrafikförordningen för räddningstjänst, får en kommun meddela sådana lokala trafikföreskrifter som avses i 10 kap. 1 § trafikförordningen, om det behövs för att genomföra räddningsinsatser under höjd beredskap. Föreskrifterna får inte meddelas i strid med lokala trafikföreskrifter som har meddelats av Försvarsmakten. I fråga om föreskrifter för en enskild väg som inte i större utsträckning används av allmänheten för trafik gäller 10 kap. 6 § trafikförordningen. Enligt 21 § vägtrafikförordningen för räddningstjänst får beslut i frågor som avses i 14 § överklagas hos länsstyrelsen. Även Transportstyrelsen får överklaga sådana beslut. Överklagande av Transportstyrelsen är inte inskränkt till viss tid. Enligt 22 § får beslut av länsstyrelsen enligt förordningen överklagas hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Myndighetens för samhällsskydd och beredskaps beslut får inte överklagas. Förordningen innehåller i övrigt inte någon bestämmelse om överklagandetid eller andra bestämmelser kring hanteringen av överklaganden.

Kommunala föreskrifter om terrängkörning

I 3 § terrängkörningslagen (1975:1313) anges att regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för sådan körning i terräng med motordrivet fordon inom visst område som i annat fall än som avses i 1 § kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Sådana föreskrifter får inte innebära något onödigt hinder för körning som är till nytta för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål.

I 15 § terrängkörningsförordningen anges att en kommun, efter att ha gett länsstyrelsen tillfälle att yttra sig, får meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för sådan körning i terräng med motordrivet fordon som i annat fall än som avses i 1 § terrängkörningslagen kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Sådana föreskrifter får endast avse områden

i kommunen och får inte innebära något onödigt hinder för körning som är till nytta för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål. Ett beslut att meddela sådana föreskrifter ska delges markägaren. En kopia av beslutet ska snarast skickas till länsstyrelsen. Beslut om sådana föreskrifter får överklagas till regeringen enligt 24 §. I övrigt finns i terrängkörningslagen eller förordningen inte någon reglering av överklagandeförfarandet avseende sådana föreskrifter.

I december 2019 överlämnade Utredningen om hållbar terrängkörning betänkandet Hållbar terrängkörning (SOU 2019:67). Betänkandet innehåller bl.a. förslag till ny terrängkörningslag och en ny terrängkörningsförordning och behandlar frågan om överklagande av normbeslut (SOU 2019:67 s. 358–368). Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

7.4 Utredningens förslag

Utredningens förslag: Förvaltningslagens bestämmelser om rätt att överklaga, hur ett beslut överklagas, överklagandetid samt myndigheternas handläggning av inkomna överklaganden ska tillämpas på överklaganden av kommunala föreskrifter enligt lagen om nämnder för vissa trafikfrågor, vägtrafikförordningen för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap samt terrängkörningsförordningen. Överklagandetiden ska beräknas från dagen då beslutet senast tillkännagetts.

Utredningens bedömning: Det har inte i övrigt framkommit något behov av ändrad lagstiftning.

Behovet av reform

Såsom framgår av avsnitt 7.3.2 har utredningen kunnat identifiera en lag och två förordningar med särskilda bestämmelser om överklagande av kommunala normbeslut där det kan konstateras att bestämmelserna om överklagande är ofullständiga. Detta gäller både den i direktiven beskrivna problematiken avseende beräkning av överklagandetid och den generella regleringen av hanteringen av sådana över-

klaganden. Detta beror med stor sannolikhet på att dåvarande förvaltningslagens regler skulle vara tillämpliga på dessa överklaganden och att några närmare förfaranderegler därför inte var nödvändiga (detta framgår uttryckligen avseende trafikföreskrifter i den tidigare nämnda prop. 1977/78:81 s. 46).

Den nya förvaltningslagens generella bestämmelse om överklagande i 41 § anses som nämnts inte ge någon rätt att överklaga normbeslut (prop. 2016/17:180 s. 257 f.). Frågan uppstår då om detta innebär att inte heller förvaltningslagens övriga bestämmelser under rubriken Överklagande (40 och 42–48 §§) bl.a. bestämmelser om överklagandetid, vem som har rätt att överklaga, hur ett överklagande går till och ska handläggas är tillämpliga på överklaganden av normbeslut.

Det kan hävdas att det inte finns något i ordalydelsen av bestämmelserna om överklagande som ger uttryck för att deras tillämpning ska begränsas till förvaltningsbeslut. Förvaltningslagen är principiellt tillämplig på normbeslut vilket kommer till uttryck i 32 § 4 (prop. 2016/17:180 s. 201). Det tidigare nämnda resonemanget i förarbetena om att uttrycket beslut endast avser förvaltningsbeslut återfinns endast i anslutning till den allmänna bestämmelsen om överklagbarhet i 41 §. Liknande resonemang saknas i anslutning till andra bestämmelser i lagen där uttrycket beslut förekommer. Tvärtom anges avseende korrigeringsbeslut att även normbeslut omfattas (prop. 2016/17:180 s. 258).

Lagens reglering av överklaganden bör dock enligt min mening tolkas i ett och samma sammanhang. Begreppet ”beslut” måste därför ha samma innebörd i samtliga bestämmelser under rubriken ”Överklagande” om inte något annat anges. Det innebär att inte heller 40 och 42–48 §§ förvaltningslagen ska anses tillämpliga på överklaganden av normbeslut. Rättsläget måste dock i avsaknad av vägledande avgöranden betraktas som oklart. Mot denna bakgrund finns det under alla förhållanden skäl att komplettera regleringen för att säkerställa en ändamålsenlig hantering av överklaganden av de normbeslut som utredningen identifierat.

Förvaltningslagens reglering om hantering av överklaganden ska tillämpas även avseende de aktuella normbesluten

En komplettering av bestämmelserna kan genomföras på flera olika sätt.

En möjlighet är att ändra i förvaltningslagen så att lagens reglering av hur ett beslut överklagas, överklagandetid samt myndigheternas handläggning av inkomna överklaganden blir tillämplig också på överklaganden av normbeslut. Utöver detta skulle en sådan lösning innebära att en reglering av hur tiden för överklagande ska räknas motsvarande 23 § tredje stycket i 1986 års förvaltningslag införs i den nuvarande förvaltningslagen.

En annan tänkbar lösning är att överklagandeprocessen avseende normbeslut i sin helhet regleras i den författning där överklagandemöjligheten regleras. En sådan lösning har, vad gäller föreskrifter om terrängkörning, föreslagits av den tidigare nämnda Utredningen om hållbar terrängkörning (SOU 2019:67 s. 44–46, 358–368).

Ett tredje alternativ är att genom reglering i den aktuella specialförfattningen föreskriva att förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas även på dessa överklaganden.

En reglering direkt i förvaltningslagen för med sig fördelen av en generell reglering. Regleringen skulle automatiskt bli tillämplig även i de fall ytterligare möjligheter att överklaga normbeslut införs. Det skulle vidare föra med sig att även statliga myndigheters normbeslut som ska kunna överklagas skulle omfattas av regleringen. Det kan dock ifrågasättas om det är rimligt att tynga förvaltningslagen med en sådan reglering för att hantera de förhållandevis få problematiska områden som utredningen har kunnat identifiera. Förvaltningslagens generella karaktär innebär att förändringar i regleringen bör vara noga övervägda. Det skulle enligt min mening föra för långt att inom ramen för denna utredning förändra förvaltningslagens generella tillämpning på detta sätt.

En lösning som innebär att överklagandeprocessen regleras i sin helhet i de aktuella specialförfattningarna skulle innebära att det i varje författning som ger möjlighet att överklaga normbeslut också skulle framgå hur överklagandet ska gå till m.m. För att upprätthålla en generell systematik i hur överklaganden hanteras skulle dessa regler kunna göras likalydande med förvaltningslagens. En sådan lösning skulle också innebära att den nu uppkomna situationen, där förändringar i generella regler oavsiktligt påverkat regleringen i dessa speci-

fika fall, inte riskerar att uppstå igen. Det skulle dock medföra en relativt omfattande reglering i varje specialförfattning och det finns alltid en risk att det uppkommer olika tolkningar när en likalydande reglering finns på flera ställen.

Jag anser därför mot bakgrund av vad jag nu har anfört att den bästa lösningen är att det i aktuell specialförfattning föreskrivs att förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas även avseende överklaganden av de i författningen reglerade normbesluten. En sådan ordning innebär att förvaltningslagens generella regler kan tillämpas avseende de aktuella normbesluten utan att förvaltningslagens nuvarande systematik påverkas. Denna lösning måste dock kompletteras med att det i specialförfattning införs en reglering av hur överklagandetiden avseende normbeslut beräknas som är anpassad för dessa beslut.

I detta sammanhang måste också frågan om klagorätt beröras. De aktuella författningarna innehåller inte någon reglering av klagorätten. Såvitt gäller lagen om nämnder för vissa trafikfrågor uttalades i motiven till numera 6 § att 11 § förvaltningslagen gällde (syftande på 1971 års förvaltningslag [1971:290]), dvs. att besvär får föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot (prop. 1977/78:81 s. 63). Denna bestämmelse motsvaras i den nya förvaltningslagen av 42 §. I den bestämmelsen sägs att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Vid tillkomsten av den nu gällande förvaltningslagen uttalade regeringen att ett normbeslut är generellt och därför inte kan anses angå någon på ett sådant sätt att han eller hon har rätt att överklaga det (prop. 2016/17:180 s. 258). Dessa två motivuttalanden synes motstridiga. Frågan är vilken verkan införandet av den nya förvaltningslagen har fått vad gäller klagorätten för de nu aktuella normbesluten.

Det kan konstateras att Transportstyrelsen, som är högsta instans vid prövning av överklaganden av kommunala trafikföreskrifter vid flera tillfällen funnit att den klagande har berörts av normbeslutet på ett sådant sätt att han eller hon haft rätt att överklaga det (se bl.a. TSV 2020-1381). Enligt uppgift från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har inte något ärende enligt vägtrafikförordningen för räddningstjänst avgjorts av myndigheten. Såvitt gäller terrängkörningsförordningen får rättsläget betraktas som oklart (SOU 2019:67 s. 366–368).

Rätten att överklaga en myndighets beslut är en viktig rättssäkerhetsgaranti. Att det finns en oklarhet om vad som gäller talar givetvis för att det i specialförfattningarna uttryckligen regleras vem som har rätt att överklaga. Det kan invändas att en reglering av klagorätten kräver överväganden om de specifika rättsområdena som knappast ryms inom mitt uppdrag. Det är dock angeläget att rättsläget för dem som berörs av ett normbeslut inte ska riskera att försämrans utan klara författningsändringar. Jag anser därför att förvaltningslagens bestämmelse om klagorätt tills vidare bör vara tillämplig i de aktuella fallen. Frågan om vem som inom ramen för denna bestämmelse ska anses berörd av ett normbeslut på ett sådant sätt att han eller hon ska ha rätt att överklaga det får liksom hittills hanteras inom rätts-tillämpningen. När frågan om en möjlighet att överklaga normbeslut i fortsättningen aktualiseras i lagstiftningsärenden får i det sammanhanget också tas ställning till vem som ska anses ha rätt att överklaga. Jag noterar att sådana överväganden finns med i det tidigare nämnda betänkandet Hållbar terrängkörning SOU 2019:67.

Sammanfattningsvis anser jag därför att det i lagen om nämnder för vissa trafikfrågor, vägtrafikförordningen för räddningstjänst och terrängkörningsförordningen bör införas en reglering av hur tiden för överklagande ska beräknas, motsvarande den i 23 § tredje stycket i 1986 års förvaltningslag. Vidare bör det införas föreskrifter om att förvaltningslagens bestämmelser om vem som får överklaga ett beslut, hur ett beslut överklagas, överklagandetid och myndigheternas handläggning av inkomna överklaganden ska tillämpas vid överklagande av normbeslut enligt de aktuella författningarna.

Särskilt om terrängkörningsföreskrifter

Som tidigare nämnts har den aktuella frågan om hantering av överklaganden av normbeslut avseende terrängkörning behandlats av Utredningen om hållbar terrängkörning. Detta talar för att jag i denna del inte bör lägga något förslag, särskilt som jag väljer en annan regleringsmodell än den som föreslagits av utredningen.

Jag noterar dock att utredningens förslag innebär en omfattande översyn av området och att beredningen av utredningens betänkande därför kan tänkas bli omfattande. Eftersom det måste anses vara angeläget att lösa den problematik som föranlett mitt uppdrag i denna del

anser jag därför att det ändå finns anledning att lägga förslag även på terrängkörningsområdet. Det ger regeringen möjlighet att vid beredningen av ärendena ta ställning till vilken lösning som bör väljas.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

8.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Den nya lagen om proportionella val i kommuner och regioner och de föreslagna ändringarna i övrig lagstiftning ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Genom den nya lagen om proportionella val ska lagen (1992:339) om proportionellt valsätt upphävas.

Enligt 13 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar ska det framgå av en författning när den träder i kraft.

Om man ser till den formella lagstiftningsprocessen bör en proposition – efter remissbehandling av betänkandet – kunna överlämnas till riksdagen under våren 2022. Inte minst med tanke på förslaget om en ny lag om proportionella val är det angeläget att lagändringen kommer till stånd före de allmänna valen 2022. Den nya lagen och de lagändringar som föreslås i detta betänkande bör därför träda i kraft senast den 1 juli 2022.

Jag bedömer att de förändringar som föreslås i betänkandet är sådana att kommuner och regioner bör ha tillräcklig tid för förberedelse även om det skulle vara så att tiden mellan riksdagsbehandling och det att lagens ikraftträdande blir relativt kort.

8.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Äldre bestämmelser ska gälla för överklagande av beslut som har meddelats eller tillkännagetts före ikraftträdandet.

Den nuvarande regleringen av fyllnadsval avseende ledamöter i nämnder som valts proportionellt i kommunallagen och föräldrabalken samt enligt lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner ska fortfarande tillämpas på val som hållits före ikraftträdandet.

Utredningens bedömning: I övrigt finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Överklagande av beslut

Utredningens förslag innebär på flera punkter förändringar som kan ha påverkan på en överprövningsprocess. Tydliga exempel på det är de förändrade jävsreglerna samt regleringen av överklaganden av beslut om föreskrifter. För att säkerställa att beslut prövas enligt de bestämmelser som gällde när det fattades bör det därför införas övergångsbestämmelser med denna innebörd i de respektive författningar som ändras. Avseende de författningar som enbart följdändras till följd av förslaget till ny lag om proportionella val finns dock inget sådant behov. Detta gäller även införandet av en möjlighet till fyllnadsval i föräldrabalken och i lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner.

Övergångsbestämmelse avseende proportionella val

Avseende förslagen som rör hanteringen av val anser jag att val som hålls efter lagens ikraftträdande ska omfattas av den nya lagen. Att några val hålls så sent in på en mandatperiod är troligen mindre vanligt men för det fall det händer ser jag ingen anledning till att i så fall tillämpa äldre bestämmelser. Däremot bör de nya bestämmelserna avseende fyllnadsval av ledamöter inte tillämpas på valt som hållits enligt de nu gällande reglerna. Det bör därför införas övergångsbestämmelser som medför att den nuvarande regleringen av fyllnads-

val avseende ledamöter i nämnder som valts proportionellt i kommunallagen respektive föräldrabalken fortfarande ska tillämpas som val som genomförts innan de föreslagna förändringarna träder i kraft. Det pågår för närvarande såvitt utredningen känner till inte några ärenden om ändring i indelning av några kommuner eller regioner som är nära förestående. Det är därför inte särskilt troligt att några indelningsdelegerade kommer att utses innan förslagen i detta betänkande träder i kraft. Det är emellertid i och för sig möjligt att detta sker och jag väljer därför att föreslå övergångsbestämmelser även för lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner.

Det finns inget behov av övergångsbestämmelser i övrigt

Den föreslagna möjligheten till delegation till en automatiserad beslutsfunktion innebär enbart att en ny möjlighet införs i kommunallagen och för därför inte med sig något särskilt behov av övergångsbestämmelser.

De förändrade jävsbestämmelserna ska enligt min mening börja tillämpas direkt när lagen träder i kraft och det finns, utöver vad som anförts om tidigare fattade beslut, inget behov av någon övergångsbestämmelse.

De justeringar av överklagande av beslut om föreskrifter som utredningen föreslår i avsnitt 7 innebär inte heller något behov av övergångsbestämmelser förutom den tidigare nämnda regleringen om beslut som tillkännagetts före det att den nya regleringen träder i kraft.

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Kraven på konsekvensanalys

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. En beräkning av eventuella konsekvenser samt, i förekommande fall, förslag till finansiering ska också redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas.

Utredningen ska också belysa förslagets konsekvenser för det kommunala självstyret. Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip vad gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Om förslagen i övrigt har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska detta också redovisas.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska föreskrifternas konsekvenser redovisas i en konsekvensutredning i enlighet med bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 6 § konsekvensutredningsförordningen ska en konsekvensutredning innehålla bl.a. en beskrivning av vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Vidare ska uppgifter om vilka som berörs av regleringen och

om förslagen överensstämmer med, eller går utöver, de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Denna analys återfinns i de avsnitt (3–7) som redogör för de olika förslagen samt avseende ikraftträdande i avsnitt 8.

9.2 Konsekvenser av utredningens förslag

9.2.1 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget om automatiserat beslutsfattande

En möjlighet till automatiserat beslutsfattande i kommuner och regioner har, som tidigare redovisats, efterfrågats av kommuner och regioner som ett verktyg för att effektivisera verksamheten. Ett ändamålsenligt användande av automatiserat beslutsfattande har förutsättningar att medföra effektiviseringar. Bl.a. innebär det en möjlighet att förkorta handläggningstiden så att beslut kan fattas snabbare än i dag. Detta för naturligtvis med sig fördelar för såväl kommuner och regioner som för enskilda intressenter (se avsnitt 9.2.2).

Enligt den tidigare nämnda granskningen som Riksrevisionen genomfört (RiR 2020:22, se avsnitt 3.5.5) har automatiseringen av beslutsfattande i staten lett till ökad effektivitet genom att enskilda får beslut snabbare utan att förvaltningskostnaderna har ökat. Det har också till viss del förbättrat grundläggande rättssäkerhetsaspekter. Även om granskningen visar på en del problem och brister i statliga myndigheters hantering finns det anledning att tro att det är möjligt även i kommunal sektor att genom en väl avvägd utveckling av processer och system uppnå ett effektivare beslutsfattande. Det kommer också att stärka rättssäkerheten genom att automatiska kontroller och högre grad av enhetlighet leder till ökad likabehandling.

Utredningens förslag innebär enbart en möjlighet att besluta om delegation till en automatiserad beslutsfunktion och således inte något krav på kommuner och regioner att använda sig av möjligheten. Förslaget kan därför inte anses innebära något ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Den kommunala finansieringsprincipen syftar till att ge kommuner och regioner adekvat finansiering när staten ålägger dem nya uppgifter och åtaganden. Med adekvat finansiering avses att statligt beslutade reformer varken ska vara under- eller överfinansierade. Principen gäller således i båda riktningar; om staten fattar beslut som gör att kommunal verksamhet kan utföras billigare eller blir dyrare än tidigare ska de statliga bidragen enligt principen minska alternativt öka i motsvarande mån.

Vad gäller automatiserat beslutsfattande finns det som tidigare nämnts förutsättningar för effektiviseringar genom användandet av denna möjlighet. Utvecklandet eller inköpet av en automatiserad beslutsfunktion innebär däremot att kostnaderna åtminstone initialt torde komma att öka. Möjligheten att delegera beslutanderätt till en automatiserad beslutsfunktion medför dock i sig inga kostnader. För det fall att möjligheten utnyttjas kan det leda till en effektivare verksamhet och därmed kostnadsbesparingar. Införandet av en frivillig möjlighet kan dock inte anses innebära att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare på ett sådant sätt att någon reglering enligt den kommunala finansieringsprincipen bör komma i fråga.

Ordningen för val

Förslaget angående ordningen för val innebär att kommuner och regioner kommer att ha att tillämpa en ny lag om proportionella val, som dock i stora delar motsvarar dagens reglering. Vidare är det utredningens bedömning att den nya lagen sammantaget kommer att vara enklare att tillämpa. Reglerna om proportionella val tjänar som en garant för minoriteters representation i olika beslutande organ i kommuner och regioner. I likhet med kommunallagen utgör lagen om proportionella val i kommuner och regioner därför en del av grunden för förverkligandet av den kommunala självstyrelsen enligt regeringsformen (angående kommunallagen, se prop. 2016/17:171 s. 286). Regleringen av de proportionella valen i sig kan därför inte anses innebära någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen utan får snarare anses utgöra en grund för utövandet av den. De delar av förslaget till ny lag som inte innebär någon förändring i förhållande till nuvarande reglering innebär därför inte någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inte heller de förändringar av för-

farandet vid proportionella val som förslaget innebär kan anses utgöra något ingrepp i självstyrelsen. Förslaget om en möjlighet till fyllnadsval innebär visserligen att krav ställs på fullmäktige att vid fyllnadsval säkerställa att representationen inte ändras. Mot bakgrund av dagens reglering och med beaktande av vad som redan anförts om de proportionella valen som en grund för självstyrelsens utövande kan detta krav inte anses utgöra en inskränkning i självstyrelsen.

Införandet av en helt ny lag kan medföra vissa administrativa kostnader genom att det administrativa stödet kring de val som hålls inom kommuner och regioner behöver uppdateras. Dessa kostnader får dock bedömas vara marginella och av engångskaraktär.

Sammantaget innebär förslaget i denna del ett mer ändamålsenligt och lättillämpat regelverk, framför allt genom den nya lagen och att frågan om proportionellt valda ledamöter som avgår enklare kan hanteras.

Tjänstgöringen för ersättare i fullmäktige

Jag bedömer som framgår av avsnitt 5 att regleringen av ersättares tjänstgöring i fullmäktige inte ska förändras. Konsekvensen av detta blir således att de skillnader i reglering i kommunallagen avseende fullmäktigeersättares tjänstgöring mellan kommuner och regioner, mot bakgrund av att de kan motiveras, kommer att kvarstå.

De kommunala jävsbestämmelserna

Förändringarna av regelverket om jäv innebär att jävsgrunderna i kommunallagen anpassas till förvaltningslagen men att regleringen i övrigt inte förändras. Som framgår av avsnitt 6.3 innebär detta att de skillnader i regleringen av jävsgrunderna som inte kan motiveras och som riskerar att leda till att en jävsituation skulle kunna vara tillåten i kommunal förvaltning men otillåten i den statliga förvaltningen tas bort.

Förändringen av jävsgrunderna innebär inte något ingrepp i den kommunala självstyrelsen och får inte några ekonomiska konsekvenser. Däremot får förändringen anses bidra till att den offentliga sektorns arbete med förtroende för beslutsprocesserna och mot korruption underlättas eftersom likadana jävsituationer ska bedömas lika oavsett om de uppkommer i statlig eller kommunal förvaltning.

Överklagande av kommunala föreskrifter

Utredningen föreslår förändringar avseende de särskilt reglerade möjligheterna att överklaga kommunala föreskrifter i tre författningar, se avsnitt 7.4. De föreslagna förändringarna innebär att ett antal oklarheter och brister rättas till. Särskilt bör nämnas problematiken kring överklagandetid som lett till att de föreskrifter som beslutats med stöd av dessa författningar inte kunnat få laga kraft.

Förslaget till reglering i denna del innebär att överklagandeprocessen får en mer ändamålsenlig reglering och att de kommunala föreskrifter som beslutas med stöd av dessa författningar kommer att kunna få laga kraft. Förslagen innebär inget ingrepp i den kommunala självstyrelsen och medför inte några ekonomiska konsekvenser.

9.2.2 Konsekvenser för enskilda

Möjligheten att använda automatiserat beslutsfattande kan för enskilda föra med sig att de i sin kontakt med kommunala myndigheter snabbare kommer att kunna få sina ärenden avgjorda, se avsnitt 9.2.1. Eftersom förslaget innebär en frivillig möjlighet är det mycket svårt att med någon säkerhet uttala sig om i vilken omfattning beslut kommer att automatiseras. Det finns dock fog för att utgå från att det kommer att ske en automatisering av sådana beslutsprocesser som uppenbart lämpar sig för automatisering. För sådana ärenden som t.ex. kan handla om att avgöra om vissa givna och objektivt verifierbara förutsättningar föreligger eller inte finns det därför skäl att utgå från att detta på sikt kommer att leda till att de enskildas ärenden kommer att hanteras snabbare och mer likartat.

Införandet av ett automatiserat beslutsfattande kan utöver detta föra med sig konsekvenser för enskilda beroende på individens förutsättningar. Ett automatiserat beslutsfattande inom ramen för en digital process kan vara mer tillgängligt än traditionell handläggning för vissa personer med funktionsnedsättning genom den flexibilitet som digital kommunikation kan erbjuda. Men det finns också personer som av olika anledningar har svårt att använda digitala tjänster för vilka ett automatiserat beslutsfattande kan utgöra en utmaning. Det får förutsättas att hänsyn kommer att tas till sådana faktorer.

Övriga förslag har inte några egentliga konsekvenser för enskilda. Den föreslagna ordningen för val och förändringarna avseende jäv innebär dock en ökad tydlighet som kan underlätta för allmänheten att förstå dessa regelverk.

9.2.3 Konsekvenser för staten

Möjligheten att använda automatiserat beslutsfattande kommer att ha viss påverkan på de statliga myndigheter som utövar tillsyn över kommunal verksamhet, t.ex. Inspektionen för vård och omsorg. Denna påverkan medför enligt min bedömning inte några ekonomiska konsekvenser eftersom frågan om användandet av automatiserat beslutsfattande, i den mån det aktualiseras, på ett naturligt sätt kommer att vara en del av den nuvarande tillsynen.

Förslagen om val och om jävsbestämmelser har inte några konsekvenser för staten.

Förändringen av regleringen av överklagande av vissa kommunala föreskrifter för med sig att hanteringen för regeringen och de statliga myndigheter som ska pröva dessa överklaganden underlättas eftersom de oklarheter som beskrivs i avsnitt 7 kommer att kunna undvikas.

9.2.4 Konsekvenser för företagen

Förslagen i betänkandet ger i huvudsak inte upphov till några nya konsekvenser för företagen, eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Möjligheten för kommuner och regioner att använda sig av automatiserat beslutsfattande kan dock komma att ge upphov till en större efterfrågan och krav på utveckling av denna typ av tjänster.

9.2.5 Övriga konsekvenser

Förslagen medför i huvudsak inte några konsekvenser av betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Vad gäller brottslighet och det brottsförebyggande arbetet kan det dock framhållas att de föreslagna förändringarna av jävsgrunderna i kommunallagen ger upphov till en större tydlighet eftersom likadana jävsituationer ska bedömas lika oavsett om de uppkommer i statlig eller kommunal förvaltning. Denna tydlighet kan förväntas ha en liten men dock positiv effekt i arbetet mot korruption.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner

Allmänt

Paragrafnumret på motsvarande bestämmelse i lagen om proportionellt valsätt anges inom parentes. Finns inte någon motsvarande bestämmelse anges i stället att den är ny.

Lagens tillämpningsområde

1 § (ny) I denna lag finns bestämmelser om förutsättningarna för och förfarandet vid proportionella val i kommuner och regioner. Lagen ska tillämpas i de fall det särskilt föreskrivits att val ska vara proportionella.

I bestämmelsen anges att lagen ska tillämpas i de fall där det särskilt föreskrivits att val ska hållas proportionellt om förutsättningarna i denna lag är uppfyllda. Exempel på sådana bestämmelser är 5 kap. 58 § kommunallagen (2017:725) och 12 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Förutsättningar för proportionella val

2 § (2) Ett val ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar den kvot man får om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal.

I paragrafen anges hur många av de väljande som måste begära att ett val ska vara proportionellt för att ett val ska ske enligt bestämmelserna i lagen.

Om det i lag finns en bestämmelse om att ett val kan hållas proportionellt så ska valet vara proportionellt om minst så många av de närvarande ledamöterna som motsvaras av det totala antalet närvarande ledamöter delat med det antal personer som ska väljas ökat med 1. Om den kvot som denna beräkning ger är ett brutet tal ska den avrundas till närmaste högre tal. Med närvarande ledamot avses alla ledamöter som närvarar vid det sammanträde då valet ska för rättas. Detta inkluderar således även ledamöter som inte deltar i valet på grund av jäv eller på grund av att de avstår från att rösta i enlighet med 4 kap. 25 § kommunallagen.

Ett räkneexempel kan illustrera. Om kommunfullmäktige har 41 närvarande ledamöter och ska välja en nämnd med 7 ledamöter delas 41 med 7 ökat med 1 dvs. 8, vilket ger kvoten 5,1. Om denna kvot är ett brutet tal ska den sedan avrundas uppåt till närmaste heltal. Detta innebär, enligt exemplet, att minst 6 ledamöter i fullmäktige behöver stå bakom en begäran om proportionellt val för att valet ska genomföras enligt denna lag.

Särskilt om val av ersättare och suppleanter

3 § (ny) *Val av ersättare och suppleanter får vara proportionellt endast om valet av ledamöter varit proportionellt.*

I paragrafen regleras att val av ersättare och suppleanter bara får vara proportionellt om valet av ledamöter varit proportionellt. Överväganden finns avsnitt 4.3.2. Detta innebär dock inte att val av ersättare eller suppleanter i sådant fall måste vara proportionellt. För att ett val av ersättare eller suppleanter ska vara proportionellt krävs ett särskilt yrkande om det och att kraven i 2 § är uppfyllda.

Valförrättare

4 § (3) *Den som är ordförande vid det sammanträde där beslut om proportionellt val fattas är valförrättare. En annan ledamot kan dock utses att vara valförrättare.*

Valförrättaren avgör ensam de frågor som uppstår vid genomförandet av valet.

Vidare ska, bland de väljande, utses en eller flera ledamöter att biträda valförrättaren vid genomförandet av valet eller valen.

I paragrafen regleras utseendet av valförrättare och biträdande valförrättare.

I *första stycket* anges att ordföranden för det väljande organet, t.ex. kommunfullmäktige, fungerar som valförrättare om inte någon annan ledamot utses. Valförrättaren fullgör de uppgifter som anges i lagen.

I *andra stycket* anges att valförrättaren ensam avgör de frågor som uppkommer vid tillämpningen av lagen såvitt avser genomförandet av valet. Det innefattar t.ex. att bedöma om en valsedel är giltig, se 9 §, om namn på en valsedel ska anses vara obefintliga, se 10 §, och att slutföra valet en annan dag se 11 §. De beslut som valförrättaren fattar utgör förfarandebeslut i valärendet och kan endast överklagas från det att det på den kommunala anslagstavlan tillkännages att protokollet över beslutet i valärendet justerats, se 13 kap. 5 § kommunallagen.

I *tredje stycket* anges att en eller flera biträdande valförrättare ska utses bland de väljande för att biträda valförrättaren. Det antal som krävs är avhängigt storleken på den väljande församlingen men bör vara så många att valet kan genomföras under kontrollerade former, främst vad avser att ta emot och räkna röster.

Valsedlar

Slutna valsedlar

5 § (4) *Valet ska ske med slutna valsedlar.*

I bestämmelsen anges att val enligt lagen alltid förrättas med slutna valsedlar vilket innebär att innehållet på valsedeln ska vara dolt genom att valsedeln viks eller läggs i ett kuvert.

Valsedlarnas utformning

6 § (5) *Valsedlarna ska vara enkla, och omärkta samt lika till storlek, material och färg.*

I bestämmelsen regleras hur valsedlarna ska se ut. Med kravet att valsedeln ska vara *enkel* avses att det ska finnas text på endast en sida. Valsedeln ska vara omärkt, vilket avser att den inte avsiktligt får förses med något kännetecken. Valsedlarna ska vidare vara lika till storlek, material och färg. Detta uppnås lämpligen genom att valförrättaren ser till att lika valsedlar finns att tillgå. Det bör också möjliggöras för de olika partierna eller partigrupperingarna att ta fram valsedlar där gruppbezeichnung och namn är förtryckta som är lika till storlek, material och färg (jfr 7 och 8 §§).

Gruppbezeichnung

7 § (6) *På valsedlarna ska det finnas en gruppbezeichnung. Denna anges som en beteckning i ord för en viss grupp av de väljande eller för en viss meningsriktning.*

Gruppbezeichnung ska anges närmast ovanför det eller de namn som tas upp på valsedeln.

Paragrafen föreskriver att en gruppbezeichnung ska anges på valsedlarna.

Första stycket innebär att det på varje valsedel måste anges en gruppbezeichnung. Om någon gruppbezeichnung inte anges eller om fler än en gruppbezeichnung anges är valsedeln ogiltig, se 9 §. En gruppbezeichnung kan utgöras av en partibezeichnung, någon form av etablerad samarbetskonstellation eller ett namn på en annan gruppering.

Av andra stycket framgår att gruppbezeichnung ska anges närmast ovanför de namn som tas upp på valsedeln och att den ska uttryckas i ord.

Namn som anges på valsedeln

8 § (7) *Om valsedeln innehåller namn på fler än en person, ska namnen anges i en följd under varandra och förses med nummer som visar ordningen mellan dem.*

Varje person ska anges på ett sådant sätt att det klart framgår vem som avses.

I paragrafen regleras hur namn ska anges på valsedeln.

Av *första stycket* framgår att namn anges i en följd det ena under det andra och numreras om valet avser fler än en person. Namnen ska anges under varandra. Det är således inte tillåtet att ange namnen i spalter.

I *andra stycket* regleras att namnen ska anges så att den person som avses klart kan identifieras. Detta kan innebära att personens fullständiga namn, inklusive förnamn som inte är tilltalsnamn, används. Om det behövs kan även andra identifieringsuppgifter användas såsom den ort eller stadsdel personen är bosatt i.

Ogiltiga valsedlar

9 § (8) *En valsedel är ogiltig, om den*

- 1. inte är slutet på det sätt som anges i 5 §,*
- 2. inte är utformad i enlighet med 6 §, eller*
- 3. inte upptar en gruppbezeichnung på det sätt som anges i 7 §.*

I paragrafen anges under vilka förutsättningar en valsedel ska förklaras ogiltig. *Första punkten* innebär att valsedlar som inte är slutna är ogiltiga, se 5 §. *Andra punkten* innebär att valsedlar som inte är enkla, omärkta eller lika till storlek, material och färg ska förklaras ogiltiga, se 6 §. I *tredje punkten* anges att valsedlar som inte har någon gruppbezeichnung eller som har fler än en gruppbezeichnung är ogiltiga, se 7 §.

Namn på valsedeln som inte ska beaktas

10 § (9) *Ett namn på en valsedel ska anses obefintligt om*

- 1. personen inte är valbar,*
- 2. namnet är överstruket,*
- 3. det inte klart framgår vem som avses, eller*
- 4. ordningen mellan namnet och något annat namn på valsedeln inte klart framgår.*

Om valsedeln upptar flera namn än som valet avser, ska det eller de sista övertaliga namnen anses obefintliga.

I paragrafen regleras när namn på en valsedel inte ska beaktas vid sammanräkningen av valsedlarna.

I *första stycket* anges under vilka situationer enskilda namn inte ska beaktas. Enligt *första punkten* ska namn på en person som inte är valbar inte beaktas. Regler om valbarhet till kommunala organ finns i 4 kap. 3–5 §§ kommunallagen. I *andra punkten* anges att namn som strukits över inte ska beaktas. Detta gäller oavsett om valsedeln har en förtryckt lista med namn eller om namn egenhändigt angetts av den röstande. I den *tredje punkten* anges att namn inte ska beaktas om det inte klart framgår vem som avses, se 8 §. Av den *fyjärde punkten* framgår att ett namn inte får beaktas för det fall ordningen mellan det namnet och ett annat namn på valsedeln inte klart framgår. Namn ska anges det ena under det andra och ordningen numreras, se 8 §.

I *andra stycket* anges att, om en valsedel innehåller fler namn än valet avser, de övertaliga namnen inte ska beaktas. Om ett val till exempel omfattar sju platser och en valsedel innehåller nio namn och de första sju namnen alla kan beaktas, anses de övriga två som obefintliga. Det behöver då inte prövas om namn som är övertaliga i annat fall hade kunnat beaktas. Om valsedeln bland de sju första namnen innehåller ett namn som ska anses obefintligt enligt första stycket, räknas även det åttonde namnet och så vidare enligt samma grund till dess att det finns så många giltiga namn som valet avser eller det inte finns några fler namn på valsedeln.

Slutförande av val en annan dag

Regleringen i 11–13 §§ infördes ursprungligen i 1930 års lag och har därefter förts över till de följande lagarna. Bestämmelserna torde sällan ha tillämpats men har överförts till den nya lagen då det inte går att utesluta att en situation kan uppstå där det är motiverat att kunna skjuta upp valets slutförande. Det innebär dock att valet i aktuella fall inte avslutas vid det sammanträde där valet genomförs. De bestämmelser som gäller för det sammanträdet, t.ex. avseende frågan om offentlighet, blir därmed inte tillämpliga vid valets slutförande. De vittnen som enligt 12 § ska utses svarar i stället för insynen och inget torde hindra att andra ledamöter än de som utsetts att vara vittnen närvarar.

Regleringen innebär att det ankommer på valförrättaren, att fastställa resultatet av det proportionella valet. Ett protokoll upprättas som redovisar utfallet (se SKR:s handledning s. 26 f.). Handlingarna från slutförandet av valet inklusive valsedlarna ingår i ärendet och ska arkiveras i enlighet med gällande regelverk.

Beslut om slutförande av val en annan dag

11 § (10) *Om valet inte kan slutföras samma dag eller det av någon annan anledning är nödvändigt, får valförrättaren, när valsedlarna har avlämnats, bestämma att valet ska fortsätta och slutföras en annan dag.*

Beslutet ska förenas med uppgift om tid och plats för slutförandet av valet och genast tillkännages de väljande. Beslutet behöver inte tillkännages särskilt eller föregås av en kallelse.

I paragrafen regleras möjligheten att besluta om att ett proportionellt val ska avslutas en annan dag.

I *första stycket* anges att valförrättaren får bestämma att valet ska slutföras en annan dag. Beslut om att valet ska slutföras en annan dag förutsätter att valsedlarna har avlämnats och kan alltså inte fattas förrän detta skett. Valförrättaren får fatta beslut om att valet ska slutföras en annan dag om det inte är möjligt att slutföra valet samma dag exempelvis till följd av att sammanträdet dragit ut på tiden eller om det av annan anledning är nödvändigt. Det förhållandet att valet inte kan avslutas före midnatt innebär inte att beslut om slutförande en annan dag måste fattas.

I *andra stycket* anges att beslut enligt första stycket måste förenas med ett tillkännagivande av uppgift om tid och plats för när valet ska slutföras. Slutförandet av valet kräver dock inget tillkännagivande på den kommunala anslagstavlan eller någon kallelse, jfr 5 kap. 13 och 15 §§ kommunallagen. Om det sammanträde där valet hållits varit offentligt, t.ex. kommun- eller regionfullmäktige, se 5 kap. 42 § kommunallagen ska även slutförandet av valet vara offentligt.

Vittnen vid slutförande av valet en annan dag

12 § (11) *Om valet ska slutföras en annan dag ska, bland de väljande, minst två personer utses för att, utöver valförrättarna, som vittnen närvara vid valets slutförande.*

I paragrafen regleras krav på vittnen vid slutförande av val en annan dag. Om valförrättaren enligt 11 § beslutar att ett val ska slutföras en annan dag ska två vittnen utses bland de väljande. Dessa vittnen ska utöver valförrättaren och de biträdande valförrättarna närvara när valet återupptas och slutförs.

Förvaring av valsedlarna vid slutförande en annan dag

13 § (11–12) *De avlämnade valsedlarna ska förvaras i en valurna som förseglas i närvaro av de båda vittnena. Valförrättaren ska därefter se till att den förvaras på en säker plats.*

När valet slutförs ska valförrättaren i närvaro av vittnena särskilt kontrollera att förseglingen inte har brutits.

I paragrafen regleras förvaringen av valsedlarna om valet slutförs en annan dag.

I *första stycket* anges att avlämnade valsedlar ska förvaras i en valurna. Denna ska därefter förseglas i vittnenas närvaro. Valurnan ska förvaras på en säker plats. Valförrättaren bör i normalfallet kunna uppdra åt förvaltningen inom kommunen, regionen eller kommunalförbundet att förvara valurnan.

I *andra stycket* anges att valförrättaren i närvaro av vittnena ska kontrollera att förseglingen inte har brutits före valets slutförande. Om det konstateras att förseglingen är bruten torde valet behöva göras om från början.

Valsedelsgrupper

14 § (13–14) *När valsedlarna har lämnats ska de giltiga valsedlarna ordnas i valsedelsgrupper. Valsedlar med samma gruppbezeichnung bildar en valsedelsgrupp.*

Därefter räknas antalet valsedlar i varje valsedelsgrupp. Antalet utgör valsedelsgruppens röstetal.

I paragrafen regleras uppdelningen av valsedlarna i valsedelsgrupper. Överväganden finns i avsnitt 4.3.3.

I *första stycket* anges att de giltiga valsedlarna som avlämnats ska ordnas i valsedelsgrupper efter sin gruppbezeichnung. Valsedlar med samma gruppbezeichnung bildar en grupp. I äldre praxis har skillnader i angiven gruppbezeichnung som bedömts som obetydliga och där det bedömts saknas anledning till annat antagande än att väljarna avsett att samverka under en och samma väljarbezeichnung hänförs till samma valsedelsgrupp (se RÅ 1950 I 290 och RÅ 1952 I 274). Det får även fortsättningsvis ankomma på rättstillämpningen att avgöra den närmare innebörden av begreppet samma gruppbezeichnung.

I *andra stycket* anges att valsedlarna i varje grupp därefter ska räknas ihop. Antalet valsedlar i varje valsedelsgrupp utgör valsedelsgruppens röstetal.

Ordningen för fördelning och besättande av platser

15 § (13) *Inom varje valsedelsgrupp ska ordningen mellan namnen bestämmas.*

Därefter ska platserna fördelas mellan grupperna och besättas.

I paragrafen regleras i vilken ordning röstsammanräkningen sker. Överväganden finns i avsnitt 4.3.3.

I *första stycket* anges att ordningen mellan namnen i varje valsedelsgrupp ska bestämmas först. Bestämmelserna finns i 16–18 §§.

Enligt *andra stycket* ska platserna som valet avser därefter fördelas mellan valsedelsgrupperna och slutligen besättas på det sätt som anges i 19–22 §§.

Ordningen inom varje valedelsgrupp

Hur ordningen bestäms

16 § (15) *Ordningen mellan namnen inom varje valedelsgrupp ska, om det behövs, bestämmas genom att ett jämförelsetal beräknas för dem genom särskilda sammanräkningar enligt 18 §.*

I paragrafen regleras hur ordningen mellan namnen inom valedelsgrupperna bestäms. Överväganden finns i avsnitt 4.3.5. Ordningen mellan namnen i en valedelsgrupp ska, vid behov, bestämmas genom särskilda sammanräkningar. Om samtliga valedlar i en valedelsgrupp upptar samma namn i samma ordning, finns inget behov av särskilda sammanräkningar eftersom platser i sådant fall kan fördelas enligt denna ordning. Om valedlarna i en valedelsgrupp innehåller olika namn eller samma namn i olika ordning upprättas en ordning inom valedelsgruppen genom beräkning av jämförelsetal på det sätt som regleras i 18 §.

En lista för varje valedelsgrupp

17 § (16) *Efter varje sammanräkning ska det namn som enligt 18 § har fått det högsta jämförelsetalet föras upp på en lista för valedelsgruppen, det ena under det andra. Namnen gäller i den ordningsföljd som de har blivit uppförda på listan.*

Sammanräkningen avslutas när listan innehåller lika många namn som antalet platser som valet avser eller alla namn förts upp på listan.

I paragrafen regleras de särskilda sammanräkningarna inom en valedelsgrupp.

I *första stycket* anges att sammanräkningen skapar en gemensam lista för valedelsgruppen genom att namn förs upp på en lista, det ena under det andra. Namnen förs upp ett i taget baserat på det jämförelsetal som beräknas enligt 18 §.

Av *andra stycket* framgår att sammanräkningen ska avslutas när listan innehåller lika många namn som valet avser eller det inte finns några fler namn på någon av valedlarna i gruppen.

Jämförelsetal vid sammanräkningar inom en valsedelgrupp

18 § (ny) *Jämförelsetalet för namn som ska föras upp på valsedelsgruppens lista beräknas enligt följande.*

Vid den första sammanräkningen gäller en valsedel för det namn som står först på sedeln. Valsedlar med samma första namn bildar en gruppering. Antalet valsedlar i varje gruppering utgör grupperingens röstetal. Vid varje följande sammanräkning gäller en valsedel för det namn som står först på sedeln, bortsett från namn som redan förts upp på listan. Valsedlarna i de grupperingar som vid närmast föregående sammanräkning gällde för det namn som fördes upp på listan, ska ordnas i grupperingar utifrån det namn som står först på sedeln, bortsett från namn som redan förts upp på listan. Om det härigenom bildas nya grupperingar ska röstetalen för dessa beräknas. De grupperingar som gällde för ett namn som inte fördes upp på listan ska behållas oförändrade. Röstetal och jämförelsetal beräknas för de namn som ska delta i sammanräkningen.

Röstetalet för ett namn är lika med röstetalet för den gruppering eller det sammanlagda röstetalet för de grupperingar vilkas valsedlar gäller för namnet.

Jämförelsetalet beräknas genom att namnets röstetal delas med platstalet för den gruppering eller summan av platstalen för de grupperingar som gäller för namnet, ökat med 1.

En gruppering som ännu inte har fått ett namn uppfört på listan har platstal 0. Övriga grupperingars platstal beräknas genom att grupperingens röstetal delas med det jämförelsetal som gällde när valsedlarna i grupperingen senast fick ett namn uppfört på listan.

Brutna tal som uppkommer vid delning beräknas med 2 decimaler. Den sista decimalsiffran får inte höjas.

I paragrafen regleras hur ordningen inom valsedelsgrupporna bestäms. Överväganden finns i avsnitt 4.3.5. Exempel på förfarandet enligt paragrafen finns i bilaga 2.

Om valsedlarna i en valsedelsgrupp innehåller olika namn eller samma namn i olika ordning upprättas en ordning inom valsedelsgruppen genom beräkning av jämförelsetal. Sammanräkningarna sker med samma metod som regleras i 14 kap. 10 § vallagen (angående metodens namn se avsnitt 4.2.2. samt prop. 1996/97:70 s. 240).

I första stycket anges att jämförelsetalen beräknas enligt vad som anges i de följande styckena.

I *andra stycket* anges att vid den första sammanräkningen gäller en valsedel för det namn som står först på sedeln. Valsedlar med samma första namn bildar en gruppering. Begreppet gruppering i denna bestämmelse syftar alltså på grupperingar inom en valsedelsgrupp och är inte detsamma som begreppet valsedelsgrupp. Efter att valsedlarna ordnats i grupperingar beräknas röstetalet för varje gruppering. Antalet valsedlar i varje gruppering utgör grupperingens röstetal. Vid de efterföljande sammanräkningarna gäller varje valsedel för det namn som står först på sedeln, bortsett från namn som redan förts upp på listan enligt 17 §, dvs. den gemensamma listan för valsedelsgruppen. Det kan leda till att en gruppering som har haft samma första namn får delas upp i fler grupperingar om det andra namnet inte är detsamma på alla valsedlarna. Grupperingar av valsedlar vars första namn inte fördes upp på listan vid den föregående sammanräkning påverkas inte av detta och ska inte förändras. Detta gäller även om valsedlar med det namnet tillkommer vid den nya sammanräkningen. Inga grupperingar ska således slås ihop. Nya grupperingar bildas endast genom att en befintlig gruppering delas upp. Det kan därför finnas flera grupperingar som gäller för samma namn efter den första sammanräkningen. Vid varje sammanräkning ska röstetal och jämförelsetal beräknas för de namn som ska delta i sammanräkningen dvs. alla namn som står först på någon valsedel, bortsett från namn som redan förts upp på listan.

I *tredje stycket* anges att röstetalet för ett namn utgörs av röstetalet för den eller de grupperingar som gäller för namnet i sammanräkningen. För det fall fler än en gruppering gäller för ett namn ska dessa grupperingars röstetal alltså adderas.

I *fjärde stycket* anges att jämförelsetalet beräknas genom att ett namns röstetal delas med platstalet för de grupperingar som gäller för namnet, ökat med 1. Beräkningen sker genom följande formel $J=R/(P+1)$ där J är jämförelsetalet, röstetalet R är antalet valsedlar i den eller de grupperingar som gäller för namnet och platstalet P är summan av platstalen för den eller de grupperingar som gäller för namnet. Eftersom platstalet för en grupp som inte fått något namn uppfört på listan är 0 (se femte stycket) betyder detta att jämförelsetalet för det namn som står högst upp på en grupperings valsedlar är lika med röstetalet för den grupperingen, så länge som ingen annan gruppering gäller för namnet.

I det femte stycket regleras grupperingars platstal. En gruppering som inte fått något namn uppfört på listan har platstalet 0. Platstalet för grupperingar som har fått ett namn uppfört på listan beräknas genom att grupperingens röstetal delas med det jämförelsetal som gällde, dvs. var det högsta, när valsedlarna i grupperingen senast fick ett namn uppfört på listan. Med att få ett namn uppfört på listan avses att detta namn stod först på grupperingens valsedlar och att grupperingen alltså räknades för namnet som fördes upp på listan. För det fall att ett namn som står längre ned på en grupperings valsedlar förts upp på listan utan att grupperingen gällt för det namnet i en sammanräkning så påverkar detta inte platstalet.

I sjätte stycket anges att brutna tal som uppkommer vid delning ska beräknas med 2 decimaler. Den sista decimalsiffran får inte höjas. Avrundning uppåt är således inte tillåten.

Fördelningen och besättande av en enskild plats

19 § (19) Avser valet bara en plats, ska platsen tilldelas och besättas av den som står främst på listan för den valsestelsgrupp som har högst röstetal.

I paragrafen regleras proportionella val som endast avser en plats. Om ett proportionellt val enbart avser en plats sker en sammanräkning av vilken valsestelsgrupp som fått flest röster, därpå, i förekommande fall, en sammanräkning av vem som ska stå främst på denna valsestelsgrupps lista, varefter platsen besätts med denna person.

Fördelning och besättande av flera platser

Fördelning av platser

20 § (20) Avser valet flera platser, ska platserna fördelas mellan valsestelsgrupperna en i taget.

Den grupp som för varje sammanräkning får det högsta jämförelsetalet enligt 21 § tilldelas platsen.

I paragrafen regleras hur platserna fördelas mellan valsestelsgrupper om valet avser fler än en plats. Enligt första stycket ska platserna fördelas en i taget och varje plats tilldelas den valsestelsgrupp som för

den gången får det högsta jämförelsetalet. *Andra stycket* anger att jämförelsetalet beräknas enligt 21 §.

Jämförelsetal vid tilldelning av platser mellan valsedelsgrupper

21 § (22) *Jämförelsetalet för en valsedelsgrupp är lika med gruppens röstetal så länge gruppen inte har tilldelats någon plats.*

Om en valsedelsgrupp har tilldelats en plats, beräknas jämförelsetalet genom att gruppens röstetal delas med det antal platser som gruppen har tilldelats, ökat med 1.

Om en person har fått platser från två valsedelsgrupper, ska vardera platsen dock bara anses som en halv plats vid beräkningen av antalet platser som har tilldelats. Om någon har fått platser från tre grupper, ska varje sådan plats räknas som en tredjedels plats, och så vidare efter samma grund.

I paragrafen regleras hur en valsedelsgrupps jämförelsetal beräknas.

I *första stycket* anges att jämförelsetalet är lika med valsedelsgruppens röstetal så länge som gruppen inte tilldelats någon plats (se 14 § om gruppens röstetal).

I *andra stycket* anges att, när en valsedelsgrupp har tilldelats en plats, jämförelsetalet beräknas genom att gruppens röstetal delas med antalet platser som gruppen tilldelats, ökat med en. En valsedelsgrupp som fått sex röster och tilldelats en plats kommer således att ha jämförelsetalet $6/2=3$. Tilldelas gruppen en ytterligare plats blir jämförelsetalet i stället $6/3=2$.

I *tredje stycket* finns en specialregel som anger att beräkningen enligt *andra stycket* ska justeras om en person tilldelats platser från flera valsedelsgrupper (se 22 § *andra stycket*). Om en person tilldelats plats från två grupper beräknas varje grupp enbart ha tilldelats en halv plats, om platsen tilldelas från tre grupper räknas det som en tredjedel och så vidare efter samma grund. I exemplet ovan skulle en valsedelsgrupp som fått sex röster och tilldelats en plats, om den person som står högst på gruppens lista redan fått en plats från en annan grupp få jämförelsetalet 4 för nästa sammanräkning ($6/1,5$).

Besättande av platser

22 § (21) När en valsedelsgrupp tilldelats en plats ska den genast besättas med den som enligt gruppens lista står närmast i tur att få platsen.

Detta gäller också om den som är berättigad till platsen redan har fått en plats från en eller flera andra grupper.

I paragrafen regleras hur platserna ska besättas. Överväganden finns i avsnitt 4.3.3.

Enligt *första stycket* ska varje plats som tilldelas en valsedelsgrupp enligt 20 § andra stycket genast besättas med den person som enligt gruppens lista (se 16–18 §§) står näst i tur att få en plats.

I *andra stycket* anges att platsen ska besättas med denna person även om personen i fråga redan har fått en plats från en eller flera grupper. I sådant fall minskar inte antalet platser som är kvar att fördela men beräkningen av jämförelsetalen för valsedelsgrupperna justeras enligt 21 § tredje stycket vid de efterföljande sammanräkningarna.

Valsedelsgrupp som tilldelats platser för samtliga namn

23 § (23) Om en valsedelsgrupp har tilldelats så många platser som motsvarar antalet namn på gruppens lista, ska gruppen inte längre delta i den fortsatta fördelningen.

I paragrafen anges att när en valsedelsgrupps lista inte längre innehåller några namn som inte tilldelats en plats så ska gruppen inte tilldelas någon ytterligare plats. Härigenom förhindras s.k. tomma stolar.

Lika röstetal eller jämförelsetal

24 § (24) Vid lika röstetal eller jämförelsetal ska avgörandet ske genom lottning.

I paragrafen regleras vad som gäller vid lika röstetal eller jämförelsetal. Både vad avser sammanräkning inom en valsedelsgrupp och fördelning av platser mellan valsedelsgrupperna ska avgörandet ske genom lottning om röstetal eller jämförelsetal är lika.

Inträdesordningen för ersättare

25 § (25) När ersättare har utsetts genom proportionella val ska de tjänstgöra enligt följande:

1. En ersättare som har utsetts från en valsedelsgrupp med samma gruppbezeichnung som den grupp från vilken den frånvarande ledamoten är vald, har företräde framför andra ersättare. Om ingen sådan ersättare kan inträda ska ersättare från valsedelsgruppen med högst röstetal ha företräde. Därefter ska ersättare från valsedelsgruppen med näst högst röstetal ha företräde och så vidare efter samma grund.

2. Inom samma valsedelsgrupp ska ersättarna tjänstgöra i den ordning de förts upp på gruppens lista enligt 17 §.

En ledamot eller en ersättare som har tilldelats en plats från två eller flera grupper, ska anses vald för den grupp från vilken ledamoten eller ersättaren först blev tilldelad platsen.

I paragrafen regleras hur ersättare som valts enligt lagen ska tjänstgöra.

I första stycket första punkten anges att ersättare som utsetts från en valsedelsgrupp med samma gruppbezeichnung som den frånvarande ledamoten har företräde framför de andra ersättarna. Om ingen valsedelsgrupp med samma gruppbezeichnung finns eller ingen av ersättarna från den valsedelsgruppen kan tjänstgöra har ersättare från den valsedelsgrupp som fått det högsta röstetalet företräde. Om ingen ersättare från valsedelsgruppen med högst röstetal kan tjänstgöra har ersättare från valsedelsgruppen med näst högst röstetal företräde och så vidare efter samma grund. Enligt andra punkten ska ersättarna inom en valsedelsgrupp tjänstgöra i den ordning de uppförts på valsedelsgruppens lista enligt 17 §.

I andra stycket regleras att en ledamot eller ersättare som tilldelats plats från flera valsedelsgrupper ska anses vald för den grupp som först tilldelade platsen vid tillämpning av första stycket.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ikraftträdandebestämmelsen anger när lagen ska träda i kraft. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

2. *Genom lagen upphävs lagen (1992:339) om proportionellt valsätt.*

Bestämmelsen anger att den nya lagen ersätter lagen om proportionellt valsätt. Överväganden finns i avsnitt 4.3.1.

3. *Den upphävda lagen gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.*

Övergångsbestämmelsen anger att den upphävda lagen om proportionellt valsätt fortfarande ska tillämpas vid överprövning av beslut som tillkännagetts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2.

10.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

4 kap.

7 § *Val av nämndemän i tingsrätt förrättas av kommunfullmäktige.*

Val av nämndemän i hovrätt förrättas av regionfullmäktige. I Gotlands län förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Bestämmelser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner.

Vid val av nämndemän ska det eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning, bör de personer väljas som inte tidigare tjänstgjort som nämndemän eller som tjänstgjort kortast tid.

Paragrafens tredje stycke har anpassats till förslaget till lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner och träder i kraft samtidigt som den.

10.3 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

19 kap.

7 § Överförmyndare, ledamot i överförmyndarnämnd och ersättare väljas för fyra år, räknade från och med den 1 januari året efter det, då val i hela riket av kommunfullmäktige ägt rum.

Avgår överförmyndare, ersättare för överförmyndare eller ledamot i överförmyndarnämnden, ska fyllnadsval hållas för den återstående delen av tjänstgöringstiden.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i nämnden inte förändras.

Paragrafens andra och tredje stycke har omarbetats i konsekvens med förslaget om ändring av 6 kap. 20 § kommunallagen. Överväganden finns i avsnitt 4.3.6.

Bestämmelserna i *andra stycket* har flyttats från det tidigare tredje stycket och omarbetats språkligt.

I *tredje stycket* har en bestämmelse om fyllnadsval av ledamöter i överförmyndarnämnd som utsetts vid proportionellt val införts. Även om en ledamot utsetts genom proportionellt val får fyllnadsval enligt *andra stycket* hållas. Om fyllnadsval ska hållas ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i nämnden är oförändrad. Kravet innebär att den nya ledamoten som väljs så långt som det är möjligt ska representera samma parti som den avgångne ledamoten. Det är tänkbart att det inte går att klargöra vilket parti en ledamot företrätt eller att detta parti har upplösts. I sådant fall ska fullmäktige i stället utse någon som kan anses företråda den valsedelsgrupp från vilken den avgångne ledamoten valdes. Bestämmelsen innebär således inte något absolut krav på att den som väljs in represen-

terar samma parti men klargör att en majoritet i fullmäktige, som huvudregel, inte genom fyllnadsval kan ersätta ledamöter från ett parti med företrädare för styrande parti eller partikonstellation. I flertalet fall torde det inte råda något tvivel om vilket parti den avgående ledamoten företrädde. I sådana fall bör detta parti få nominera en person som kan väljas. För att en företrädare som nomineras av styrande parti eller partikonstellation ska kunna ersätta en företrädare som utsetts från en valsedelsgrupp som inte ingår i ett sådant styre kan det vara lämpligt med någon form av dokumenterad överenskommelse om detta eller att det inte är möjligt att hitta någon annan kandidat. Fullmäktiges beslut om fyllnadsval kan bli föremål för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ikraftträdandebestämmelsen anger när de föreslagna ändringarna ska träda i kraft. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

2. Bestämmelserna i 19 kap. 7 § ska tillämpas i sin äldre lydelse för ledamöter som valts före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen anger att 19 kap. 7 § ska tillämpas i sin äldre lydelse avseende ledamöter som valts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2. Detta innebär att om en ledamot som valts proportionellt före ikraftträdandet avgår så ska bestämmelsen i sin äldre lydelse tillämpas. En sådan ledamot ska sålunda ersättas i nämnden av den ersättare som i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring står på tur. Ersättarnas tjänstgöring är antingen den ordning som föreskrivs i 25 § lagen om proportionella val i kommuner och regioner eller, om ersättarna inte valts proportionellt, den ordning som fullmäktige bestämt enligt 6 kap. 16 § andra stycket kommunallagen.

10.4 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

37 kap.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnderna. Vice ordföranden tjänstgör vid förfall för ordföranden i dennes ställe. Vid förfall för både ordföranden och vice ordföranden förordnas tillfällig ersättare av Kriminalvården. Ordföranden, vice ordföranden och tillfällig ersättare ska vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

Övriga ledamöter utses genom val. För dessa väljs lika många ersättare. Val förrättas av kommunfullmäktige, om övervakningsnämndens verksamhetsområde omfattar endast en kommun, och annars av regionfullmäktige. Om det inom nämndens verksamhetsområde även finns en kommun som inte ingår i en region, förrättas valet av regionfullmäktige och kommunfullmäktige med den fördelning dem emellan som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen. Ingår flera län eller delar av län i övervakningsnämnds verksamhetsområde, fastställer regeringen efter samma grunder antalet ledamöter och ersättare för varje län eller del av län.

Regionfullmäktiges och kommunfullmäktiges val av ledamöter eller ersättare ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter i regionfullmäktige eller kommunfullmäktige som motsvarar den kvot, vilken erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal. Bestämmelser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska det vid valet även bestämmas i vilken ordning de ska kallas till tjänstgöring.

Ledamot och annan än tillfällig ersättare utses för fyra år. Om en ledamot som har utsetts vid proportionellt val avgår före tidens utgång, inträder en ersättare enligt den ordning mellan ersättarna som har bestämts vid valet. Avgår en ledamot eller ersättare som inte har utsetts vid proportionellt val, utses en ny ledamot eller ersättare för återstoden av tiden. Tillfällig ersättare förordnas för högst sex månader.

När ledamot eller ersättare ska utses ska övervakningsnämnden göra anmälan om det till den som ska utse honom eller henne.

Paragrafens *tredje stycke* har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner och träder i kraft samtidigt som den.

10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

19 § Nämndemän utses genom val. Val förrättas av regionfullmäktige. I Gotlands län förrättas val av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner.

Regeringen får för ett visst län besluta att nämndemän i kammarrätt ska väljas bland dem som för samma tjänstgöringstid har utsetts till nämndemän i hovrätt. En nämndeman i hovrätt får även i annat fall, om han eller hon är behörig, tjänstgöra som nämndeman i den kammarrätt inom vars domkrets han eller hon är folkbokförd.

Vid val av nämndemän ska eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning, bör de personer väljas som inte tidigare tjänstgjort som nämndemän eller som tjänstgjort kortast tid.

Paragrafens *andra stycke* har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner och träder i kraft samtidigt som den.

10.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor

6 § En nämnds beslut enligt 1 § får överklagas till länsstyrelsen. Vid överklagande av beslut enligt 1 § första stycket ska 42–48 §§ förvaltningslagen (2017:900) tillämpas. Överklagandetiden enligt 44 § förvaltningslagen ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet.

Länsstyrelsens beslut får överklagas till Transportstyrelsen. Styrelsens beslut får inte överklagas.

De statliga väghållningsmyndigheterna och Polismyndigheten får överklaga en nämnds eller länsstyrelsens beslut enligt 1 §.

Regeringen får föreskriva om inskränkningar i rätten att överklaga beslut enligt 1 §.

En nämnds beslut enligt 4 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafens första stycke har kompletterats med bestämmelser om att vissa av förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas på överklaganden enligt 1 § första stycket, dvs. beslut att meddela föreskrifter som avses i 1 § första stycket 8 i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer. Överväganden finns i avsnitt 7.4.

De bestämmelser som ska tillämpas är vem som får överklaga ett beslut enligt 42 §, hur man överklagar ett beslut enligt 43 § (prop. 2016/17:180 s. 333 f.), överklagandetiden enligt 44 § (a. prop. s. 334 f.), vad beslutsmyndigheten ska göra när ett överklagande kommer in 45–46 §§ (a. prop. s. 335 f.), överinstansens åtgärder enligt 47 § (a. prop. s. 337) och möjligheten för överinstansen att inhibera beslutet enligt 48 § (a. prop. s. 337). Vidare anges att beräkningen av

de tre veckor som, enligt 44 § förvaltningslagen, är tiden vilken inom ett överklagande ska inkomma ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet. De aktuella trafikföreskrifterna ska tillkännas både enligt förordningen av elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter och genom utmärkning av föreskrifterna enligt vägmärkesförordningen (2007:90). Tiden för överklagandet ska således börja räknas från det av dessa kungöranden av beslutet om att meddela föreskrifter som skedde senast.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ikraftträdandebestämmelsen anger när de föreslagna ändringarna ska träda i kraft. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen anger att lagen ska tillämpas i sin äldre lydelse vid överprövning av beslut som tillkännagetts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2.

10.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner

3 kap.

5 § De indelningsdelegerade och deras ersättare väljs bland dem som är ledamöter eller ersättare i fullmäktige i ändringsberörda kommuner och regioner.

Under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner ska valet vara proportionellt. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska det vid valet bestämmas i vilken ordning ersättarna ska tjänstgöra.

Paragrafens *andra stycke* har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

6 § *Om en indelningsdelegerad avgår, ska fyllnadsväl hållas.*

Om den indelningsdelegerade har utsetts vid ett proportionellt val, ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen bland de indelningsdelegerade inte förändras.

I paragrafens *andra stycke* har en bestämmelse om fyllnadsväl av indelningsdelegerade som utsetts vid proportionellt val införts. Överväganden finns i avsnitt 4.3.6. Även om en indelningsdelegerad utsetts genom proportionellt val får fyllnadsväl enligt första stycket hållas. Om fyllnadsväl ska hållas ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen bland de indelningsdelegerade är oförändrad. Kravet innebär att den nya indelningsdelegerade som väljs så långt som det är möjligt ska representera samma parti som den avgångne indelningsdelegerade. Det är tänkbart att det inte går att klargöra vilket parti en indelningsdelegerade företrätt eller att detta parti har upplösts. I sådant fall ska fullmäktige i stället utse någon som kan anses företräda den valsedelsgrupp från vilken den avgångne indelningsdelegerade valdes. Bestämmelsen innebär således inte något absolut krav på att den som väljs in representerar samma parti men klargör att en majoritet i fullmäktige, som huvudregel, inte genom fyllnadsväl kan ersätta indelningsdelegerade från ett parti med företrädare för styrande parti eller partikonstellation. I flertalet fall torde det inte råda något tvivel om vilket parti den avgående indelningsdelegerade företrädde. I sådana fall bör detta parti få nominera en person som kan väljas. För att en företrädare som nomineras av styrande parti eller partikonstellation ska kunna ersätta en företrädare som utsetts från en valsedelsgrupp som inte ingår i ett sådant styre kan det vara lämpligt med någon form av dokumenterad överenskommelse om detta eller att det inte är möjligt att hitta någon annan kandidat. Fullmäktiges beslut om fyllnadsväl kan bli föremål för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen.

23 § Under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner ska valet till utskott vara proportionellt. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska indelningsdelegerade bestämma i vilken ordning som de ska tjänstgöra.

Paragrafen har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

25 § Om en ledamot avgår, ska fyllnadsval hållas.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, ska indelningsdelegerade, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i utskottet inte förändras.

I paragrafens *andra stycke* har en bestämmelse om fyllnadsval av ledamöter i utskott som utsetts vid proportionellt val införts. Överväganden finns i avsnitt 4.3.6. Kravet på att indelningsdelegerade så långt som möjligt ska säkerställa representationen i utskottet ska tillämpas på samma sätt som motsvarande bestämmelse i 6 §, se kommentaren under den bestämmelsen.

35 § Under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner ska valet av revisorer vara proportionellt.

Paragrafen har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ikraftträdandebestämmelsen anger när de föreslagna ändringarna ska träda i kraft. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

2. Bestämmelserna i 3 kap. 6 och 25 §§ ska tillämpas i sin äldre lydelse för indelningsdelegerade och ledamöter som valts före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen anger att 3 kap. 6 och 25 §§ ska tillämpas i sin äldre lydelse avseende indelningsdelegerade och ledamöter som valts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2. Detta innebär att om en indelningsdelegerad eller en ledamot som valts proportionellt före ikraftträdandet avgår så ska bestämmelsen i sin äldre lydelse tillämpas. En sådan indelningsdelegerad eller ledamot ska sålunda ersättas av den ersättare som i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring står på tur. Ersättarnas tjänstgöring är antingen den ordning som föreskrivs i 25 § lagen om proportionella val i kommuner och regioner eller, om ersättarna inte valts proportionellt, den ordning som bestämts enligt 3 kap. 5 respektive 23 §§.

10.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1981:324) om medborgarvittnen

2 § Medborgarvittnen väljs av kommunfullmäktige till det antal och för den tid som fullmäktige bestämmer.

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal. Bestämmelser om förfarandet vid sådant proportionellt val finns i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner.

Paragrafens *andra stycke* har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner och träder i kraft samtidigt som den.

10.9 Förslaget till lag om ändring i sparbankslagen (1987:619)

4 kap.

3 § Av antalet huvudmän ska hälften, i enlighet med närmare föreskrifter i reglementet, väljas av kommunfullmäktige eller regionfullmäktige inom sparbankens verksamhetsområde. Återstoden utses av huvudmännen själva bland insättarna i sparbanken. Kravet på att dessa huvudmän ska vara insättare gäller dock inte vid huvudmannaval i samband med sparbankens bildande. En huvudman som står i tur att avgå får inte delta i valet för besättande av hans eller hennes egen plats.

Ska flera korporationer förrätta val av huvudmän ska, om inte särskilda skäl föranleder något annat, fördelningen av antalet mandat mellan dem ske efter det invånarantal som de företräder.

Bestämmelserna i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner ska tillämpas också på kommunfullmäktiges och regionfullmäktiges val av huvudmän.

Paragrafens tredje stycke har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner och träder i kraft samtidigt som den.

10.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

12 § *Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen utses av kommun- och regionfullmäktige, Försäkringskassan och av Arbetsförmedlingen. När ledamöter eller ersättare ska utses för kommun och region ska det, under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner, ske genom proportionellt val.*

Till ledamot eller ersättare i styrelsen får en medlem utse endast den som är

- 1. ledamot eller ersättare i kommun- eller regionfullmäktige,*
- 2. anställd vid Försäkringskassan, eller*
- 3. anställd vid Arbetsförmedlingen.*

När det utses ersättare i styrelsen ska det bestämmas i vilken ordning de ska kallas till tjänstgöring.

Paragrafens första stycke har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ändringarna i lagen är föranledda av förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner och träder i kraft samtidigt som den.

10.11 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

5 kap.

58 § *Under de förutsättningar som anges i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner ska följande val vara proportionella:*

- 1. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,*

2. val av revisorer som avses i 12 kap. 4 och 5 §§,
3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag,
4. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för ekonomiska föreningar eller stiftelser, och
5. val av revisorer, revisorssuppleanter och lekmanarevisorer som ska granska styrelsens förvaltning i aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser

Första stycket 1 ska inte gälla vid val till en nämnd som avses i 6 kap. 2 § 2, om två tredjedelar av de närvarande ledamöterna i fullmäktige vid inrättandet av nämnden har röstat för att ledamöter i nämnden ska väljas på någon annan grund än partipolitisk.

Paragrafens första stycke har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

6 kap.

20 § *Om en ledamot avgår under mandattiden, ska fyllnadsval hållas.*

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i nämnden inte förändras.

Om fullmäktige har återkallat uppdragen för de förtroendevalda enligt 4 kap. 10 §, ska val av nya ledamöter och ersättare hållas.

I paragrafens *andra stycke* har en bestämmelse om fyllnadsval av ledamöter som utsetts vid proportionellt val införts. Överväganden finns i avsnitt 4.3.6. Även om en ledamot utsetts genom proportionellt val får fyllnadsval enligt första stycket hållas. Om fyllnadsval ska hållas ska fullmäktige, så långt som det är möjligt, säkerställa att representationen i nämnden är oförändrad. Kravet innebär att den nya ledamoten som väljs så långt som det är möjligt ska representera samma parti som den avgångne ledamoten. Det är tänkbart att det inte går att klargöra vilket parti en ledamot företrätt eller att detta parti har upplösts. I sådant fall ska fullmäktige i stället utse någon som kan anses företråda den valsedelsgrupp från vilken den avgångne ledamoten valdes. Bestämmelsen innebär således inte något absolut krav på att den som väljs in representerar samma parti men klargör

att en majoritet i fullmäktige, som huvudregel, inte genom fyllnadsval kan ersätta ledamöter från ett parti med företrädare för styrande parti eller partikonstellation. I flertalet fall torde det inte råda något tvivel om vilket parti den avgående ledamoten företrädde. I sådana fall bör detta parti få nominera en person som kan väljas. För att en företrädare som nomineras av styrande parti eller partikonstellation ska kunna ersätta en företrädare som utsetts från en valsedelsgrupp som inte ingår i ett sådant styre kan det vara lämpligt med någon form av dokumenterad överenskommelse om detta eller att det inte är möjligt att hitta någon annan kandidat. Fullmäktiges beslut om fyllnadsval kan bli föremål för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen.

28 § *En förtroendevald är jävig, om*

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,

2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,

3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till,

4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

Paragrafen har anpassats till motsvarande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900). Överväganden finns i avsnitt 6.3.

Av *punkten 1* följer att den förtroendevalda är jävig om han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. Bestämmelsen reglerar partsjäv, intressejäv och närståendejäv. Det ställs relativt låga krav i fråga om graden av den påverkan som kan förutses och som alltså medför jäv. Det är tillräckligt att man kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av utgången i ärendet för att jäv ska föreligga.

Av *punkten 2* (tidigare punkt 2 och 4) följer att en förtroendevald är jävig om han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. Bestämmelsen reglerar ställföreträdarjäv och ombudsjäv. Bestäm-

melsen innebär att jäv föreligger om den förtroendevalde själv eller någon närstående till honom eller henne representerar, eller tidigare har representerat, någon som är part i ärendet eller som kan antas i en inte oväsentlig utsträckning påverkas av beslutet i ärendet.

Av *punkten 4* (tidigare punkt 5), som är en generalklausul, följer att en förtroendevald även är jävig om det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas. Bestämmelsen tar sikte på sådana situationer som inte direkt omfattas av någon av jävsgrunderna i 1–3, men där handläggarens eller beslutsfattarens opartiskhet ändå med fog kan ifrågasättas (delikatessjäv). Det kan alltså vara fråga om såväl fall som knyter an till någon av dessa jävsgrunder som situationer som inte har sådan anknytning. Tillämpning av generalklausulen kan aktualiseras t.ex. när någon är uppenbar vän eller ovän med den som är part, ekonomiskt beroende av en part eller intressent eller är engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

31 § Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller regionen äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller regionen utser minst hälften av styrelseledamöterna, ska den som handlägger ärendet inte anses jävig enligt 28 § 2 eller 4 enbart på grund av att han eller hon är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. Detta gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Den som handlägger ett ärende hos en nämnd ska inte heller anses jävig enligt 28 § 4 enbart på grund av att han eller hon tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

Paragrafen har anpassats till den nya utformningen av 6 kap. 28 § genom att hänvisningarna i första och andra stycket ändrats, se kommentaren till den bestämmelsen.

37 § En nämnd får uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot, en ersättare eller en automatiserad beslutsfunktion att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta enligt 7 kap. 5–8 §§.

Ändringen i paragrafen innebär att delegation får ske till en automatiserad beslutsfunktion. Överväganden finns i avsnitt 3.6.

En automatiserad beslutsfunktion är en funktion som möjliggör att beslut kan fattas maskinellt utan att någon enskild befattningshavare på myndigheten tar någon aktiv del i själva beslutsfattandet i det enskilda fallet (jfr prop. 2016/17:180 s. 315). En automatiserad beslutsfunktion innebär däremot inte något krav på någon specifik teknisk lösning. Förutsättningen för att delegation ska kunna ske är i stället att funktionen innebär att automatiserade beslut möjliggörs. Det kan t.ex. röra sig om ett specifikt program, en funktion inom ett ärendehanteringssystem eller någon annan på något sätt identifierbar funktion som möjliggör automatiserade beslut. Möjligheten att delegera beslutanderätt till en automatiserad beslutsfunktion kan dock begränsas av annan lagstiftning, t.ex. kravet på motivering i 32 § förvaltningslagen. I enlighet med 6 kap. 6 § kommunallagen åligger det nämnden att säkerställa att det automatiserade beslutsfattandet sker i enlighet med gällande lagstiftning.

38 § *Beslutanderätten får inte delegeras när det gäller*

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,

2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,

3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,

4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden, eller

5. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras.

Delegation till en automatiserad beslutsfunktion får inte heller ske när det gäller

1. ärenden som överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap.,

2. ärenden som enligt lag eller annan författning inte får överklagas, eller

3. ärenden om upphandling.

I paragrafen har införts ett nytt *andra stycke* där det anges att möjligheten att delegera beslutsfattandet till en automatiserad beslutsfunktion är mer begränsad än andra delegationsmöjligheter. Övervägandena finns i avsnitt 3.6.2.

Ärenden där beslut överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen får enligt *första punkten* inte delegeras. Det samma gäller enligt *andra punkten* ärenden som leder till beslut som enligt lag eller annan författning inte får överklagas. Vidare omfattas enligt *tredje punkten* inte ärenden som avser upphandling av möjligheten till delegation till en automatiserade beslutsfunktion. Detta gäller upphandling där lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, lagen (2008:962) om valfrihetssystem eller lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering är tillämpliga. Det gäller också upphandlingar som är undantagna från dessa lagars tillämpningsområde.

42 § En nämnd ska välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden. Bestämmelserna i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner ska då tillämpas.

Paragrafen har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

9 kap.

8 § Om det begärs av det antal väljande som anges i lagen (2022:xx) om proportionella val i kommuner och regioner ska val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer vara proportionella.

Om inte något annat följer av förbundsordningen ska det som sägs i första stycket tillämpas när den beslutande församlingen väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder och de beslutande organens beredningar samt revisorer.

Paragrafens *första stycke* har anpassats till förslaget till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner. Överväganden finns i avsnitt 4.3.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Ikraftträdandebestämmelsen anger när de föreslagna ändringarna ska träda i kraft. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

2. Bestämmelserna i 6 kap. 20 § ska tillämpas i sin äldre lydelse för ledamöter som valts före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen anger att 6 kap. 20 § ska tillämpas i sin äldre lydelse avseende ledamöter som valts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2. Detta innebär att om en ledamot som valts proportionellt före ikraftträdandet avgår så ska bestämmelsen i sin äldre lydelse tillämpas. En sådan ledamot ska sålunda ersättas i nämnden av den ersättare som i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring står på tur. Ersättarnas tjänstgöring är antingen den ordning som föreskrivs i 25 § lagen om proportionella val i kommuner och regioner eller, om ersättarna inte valts proportionellt, den ordning som fullmäktige bestämt enligt 6 kap. 16 § andra stycket kommunallagen.

3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats eller tillkännagetts före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen anger att lagen ska tillämpas i sin äldre lydelse vid överprövning av beslut som har meddelats eller tillkännagetts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2.

10.12 Förslaget till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1975:1313)

24 § Beslut enligt 15 och 16 §§ får överklagas till regeringen. Vid sådant överklagande ska 42–48 §§ förvaltningslagen (2017:900) tillämpas. Överklagandetiden enligt 44 § förvaltningslagen ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet.

Paragrafens *första stycke* har kompletterats med bestämmelser om att vissa av förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas på överklaganden av beslut enligt 15 och 16 §§. Överväganden finns i avsnitt 7.4.

De bestämmelser som ska tillämpas är vem som får överklaga ett beslut enligt 42 §, hur man överklagar ett beslut enligt 43 § (prop. 2016/17:180 s. 333 f.), överklagandetiden enligt 44 § (a. prop. s. 334 f.), vad beslutsmyndigheten ska göra när ett överklagande kommer in 45–46 §§ (a. prop. s. 335 f.), överinstansens åtgärder enligt 47 § (a. prop. s. 337) och möjligheten för överinstansen att inhibera beslutet enligt 48 § (a. prop. s. 337). Vidare anges att beräkningen av de tre veckor som, enligt 44 § förvaltningslagen, är tiden vilken inom ett överklagande ska inkomma ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet. Föreskrifter om terrängkörning ska kungöras enligt 8 kap. 13 § kommunalagen (se prop. 2017/18:171 s. 393–397).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

Ikraftträdandebestämmelsen anger när de föreslagna ändringarna ska träda i kraft. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen anger att förordningen ska tillämpas i sin äldre lydelse vid överprövning av beslut som tillkännagetts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2.

10.13 Förslaget till förordning om ändring i vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap

21 § *Beslut i frågor som avses i 14 § får överklagas hos länsstyrelsen. Även Transportstyrelsen får överklaga sådana beslut.*

Vid sådant överklagande ska 42–48 §§ förvaltningslagen (2017:900) tillämpas. Överklagandetiden enligt 44 § förvaltningslagen ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet. Överklagande av Transportstyrelsen är dock inte inskränkt till viss tid.

Paragrafens första stycke har ändrats redaktionellt. Vidare har ett nytt andra stycke införts med bestämmelser om att vissa av förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas på överklaganden av beslut enligt 14 §. Överväganden finns i avsnitt 7.4.

De bestämmelser som ska tillämpas enligt *andra stycket* är vem som får överklaga ett beslut enligt 42 §, hur man överklagar ett beslut enligt 43 § (prop. 2016/17:180 s. 333 f.), överklagandetiden enligt 44 § (a. prop. s. 334 f.), vad beslutsmyndigheten ska göra när ett överklagande kommer in 45–46 §§ (a. prop. s. 335 f.), överinstansens åtgärder enligt 47 § (a. prop. s. 337) och möjligheten för överinstansen att inhibera beslutet enligt 48 § (a. prop. s. 337 f.). Vidare anges att beräkningen av de tre veckor som, enligt 44 § förvaltningslagen, är tiden vilken inom ett överklagande ska inkomma ska räknas från den dag då beslutet tillkännagetts. Har beslutet tillkännagetts vid mer än ett tillfälle, räknas tiden från dagen för det senast föreskrivna tillkännagivandet. Föreskrifter enligt förordningen ska kungöras enligt 8 kap. 13 § kommunallagen (se prop. 2017/18:171 s. 393–397). Bestämmelsen om att överklaganden av Transportstyrelsen inte är inskränkt till viss tid har flyttats från första stycket.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

Ikraftträdandebestämmelsen anger när de föreslagna ändringarna ska träda i kraft. Överväganden finns i avsnitt 8.1.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen anger att förordningen ska tillämpas i sin äldre lydelse vid överprövning av beslut som tillkännagetts före ikraftträdandet. Överväganden finns i avsnitt 8.2.

Kommittédirektiv 2020:10

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner

Beslut vid regeringssammanträde den 6 februari 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag om en väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Syftet med uppdraget är att åstadkomma en valordning som är lätt att förstå, lätt att tillämpa och säkerställer representation från politiska minoriteter. Uppdraget syftar även till att tillförsäkra fortsatt goda möjligheter för ett effektivt och rättssäkert beslutsfattande i kommuner och regioner.

Utredaren ska bl.a.

- analysera ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige,
- ta ställning till hur en möjlighet till automatiserat beslutsfattande kan införas i kommuner och regioner, och
- lämna författningsförslag.

En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 mars 2021.

Uppdraget att utreda en väl fungerande ordning för val i kommun- och regionfullmäktige

Är bestämmelserna om fullmäktiges val av förtroendevalda ändamålsenliga?

Ledamöter och ersättare i fullmäktige i kommuner och regioner utses i allmänna val. Övriga kommunala förtroendevalda väljs av fullmäktige. Val som fullmäktige förrättar av bl.a. ledamöter och ersättare i styrelser och nämnder, revisorer och styrelseledamöter i kommunala aktiebolag ska enligt 5 kap. 58 § kommunallagen (2017:725) vara proportionella under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt. Detta gäller även om styrelse och nämnder, bland sina ledamöter och ersättare, själva väljer ett utskott enligt 6 kap. 42 § kommunallagen. Det innebär att om ett visst antal ledamöter begär det, ska sådana förtroendevalda utses proportionellt med utgångspunkt i mandatfördelningen i fullmäktige. Bestämmelserna om proportionella val syftar till att säkerställa representation för politiska minoriteter i beslutande organ och som revisorer. Regleringen ger uttryck för principen om samlingsstyre i kommuner och regioner vilket innebär att både företrädare för styrande parti eller partikonstellation och oppositionen är representerade i styrelse och nämnder.

Ledamöter och ersättare i en nämnd väljs av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. I styrelsen får antalet ledamöter och ersättare dock inte vara mindre än fem. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska fullmäktige bestämma i vilken ordning som de ska tjänstgöra. Har ersättarna valts proportionellt, ska de tjänstgöra enligt den turordning som anges i 25 § lagen om proportionellt valsätt. Om en ledamot avgår under mandattiden ska fyllnadval förrättas. Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, inträder dock i stället en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring.

Val av kommunala förtroendevalda hanteras i de flesta fall genom att de representerade politiska partierna förhandlar och sluter överenskommelser om mandatfördelning och uppdrag. I de fall val av ledamöter och ersättare i kommunala nämnder och utskott i stället utses med proportionellt valsätt kan effekten av att en ledamot avgår från uppdraget under mandatperioden i vissa fall bli att den ersättare som utses tillhör ett annat parti än det parti som den avgående ledamoten

tillhör. Det kan också leda till att ett parti blir utan representation i nämnden eller utskottet. Riksdagen har tillkännagett att regeringen bör utreda frågan om att införa en ordning som innebär att en ersättare i en kommunal styrelse, nämnd eller utskott ska tillhöra samma parti som den avgående ledamoten (bet. 2016/17:KU30 punkt 6, rskr. 2016/17:335). Genom det uppdrag som nu ges anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Lagen om proportionellt valsätt trädde i kraft den 1 januari 1993 och ersatte lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m.m. (1955 års lag). Den nya lagen innebar endast redaktionella ändringar jämfört med 1955 års lag (prop. 1991/92:85 s. 162 f.). 1955 års lag ersatte i sin tur den då gällande lagen från 1930 och innebar att principen om s.k. enkel absolut rangordning infördes som sammanräkningsmetod. Någon materiell översyn av bestämmelserna i lagen av proportionellt valsätt har alltså inte skett på över sextio år. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i en skrivelse till regeringen bl.a. hemställt om att lagen bör ses över och anfört att lagens bestämmelser är svårtillgängliga och att förarbetena till den är knapphändiga.

Även om fördelningen av mandatfördelning och uppdrag oftast kan hanteras genom politiska förhandlingar är ordningen för val av förtroendevalda en viktig del av ramverket för en fungerande kommunal demokrati. Regelverket bör enligt regeringens mening vara lätt att förstå, lätt att tillämpa och säkerställa representation från politiska minoriteter i bl.a. styrelse och nämnder. Mot bakgrund av detta och riksdagens tillkännagivande anser regeringen därför att det finns skäl att analysera ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige.

Utredaren ska därför

- analysera ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige,
- särskilt ta ställning till hur det kan säkerställas att ledamöter, valda av fullmäktige, som avgår från ett kommunalt organ får en ersättare som tillhör samma parti,
- analysera om regleringen i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt är ändamålsenlig, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms lämpliga.

Översyn av fullmäktigersättares tjänstgöring

Om en ledamot är förhindrad att inställa sig till eller fortsätta delta i ett sammanträde, ska en ersättare tjänstgöra i ledamotens ställe. Ersättare i fullmäktige utses i enlighet med bestämmelserna i 14 kap. vallagen (2005:837) och tjänstgör i den ordning som bestäms i det allmänna valet. Av 5 kap. 21 § kommunallagen följer att i kommunfullmäktige har ersättare från samma valkrets som den frånvarande ledamoten företräde till tjänstgöring. Om partiets samtliga ersättare i valkretsen är förhindrade att inställa sig till eller att vidare delta i ett sammanträde ska den ersättare tjänstgöra som har utsetts för partiet i någon annan valkrets. Den ersättare som har utsetts i den valkrets där partiets röstetal är högst har då företräde. Motsvarande bestämmelser finns inte för hur ersättare för ledamöter i regionfullmäktige ska tjänstgöra.

Konstitutionsutskottet har anfört att det kan finnas skäl att överväga att även se över bestämmelserna om tjänstgöring för ersättare i regionfullmäktige (bet. 2016/17:KU30 punkt 6, rskr. 2016/17:335). Det bör dock framhållas att förhållanden mellan kommuner och regioner skiljer sig åt, t.ex. kan frågan om geografisk representation anses ha större vikt i regionfullmäktige. Enligt regeringens mening bör dock skillnader i regleringen mellan kommuner och regioner undvikas om de inte kan anses motiverade.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det är lämpligt att bestämmelserna om tjänstgöring för ersättare i regionfullmäktige skiljer sig från motsvarande reglering för kommunfullmäktige, och
- om det bedöms motiverat föreslå författningsändringar.

Uppdraget att analysera vissa aspekter av det kommunala beslutsfattandet

Hur kan automatiserade beslut möjliggöras i kommuner och regioner?

Förvaltningslagen (2017:900) ger en grundläggande och central struktur för kontakterna mellan myndigheter och enskilda vid ärendehandläggning. Lagen gäller generellt i den statliga och kommunala förvaltningen, men är underordnad avvikande bestämmelser i andra

lagar eller förordningar. Utöver det gäller inte ett stort antal av handläggningsbestämmelserna i förvaltningslagen i de fall beslut i ett ärende kan överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Enligt 28 § förvaltningslagen kan beslut fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat. Detta innebär att förvaltningslagen inte ställer något krav på att en fysisk person behöver delta aktivt i beslutsfattandet. Vid införandet av den nya förvaltningslagen anförde regeringen att automatiseringen av beslut kommit att bli en allt vanligare företeelse inom delar av den förvaltning som hanterar ett mycket stort antal ärenden årligen, t.ex. i Försäkringskassans verksamhet. Regeringen ansåg att det skulle tydliggöras att det inte behövs en reglering i en specialförfattning för att en myndighet ska kunna använda denna beslutsform. Vidare skulle regleringen skapa bättre förutsättningar för en fortsatt utveckling av den digitala förvaltningen (prop. 2016/17:180 s. 179 f.).

Kommunallagen bygger på principen att beslutanderätten på nämndnivå utgår från nämnden själv. Enskilda förtroendevalda eller anställda har, generellt sett, ingen självständig beslutanderätt (undantag finns t.ex. i lagen [1991:1128] om psykiatrisk tvångsvård som ger chefsöverläkaren vid en sjukvårdsinrättning självständig beslutsrätt). Nämnden har dock möjlighet att delegera sin beslutanderätt enligt 6 kap. 37–39 §§ och 7 kap. 5–8 §§ kommunallagen. Dessa bestämmelser är uttömmande vilket innebär att beslutanderätten inte kan delegeras på något annat sätt eller till någon annan.

Regeringen anser att kommunal förvaltning, på samma sätt som statliga myndigheter, bör ha möjlighet att använda sig av automatiserat beslutsfattande. Automatiserat beslutsfattande kan utgöra ett bra verktyg för att ta vara på digitaliseringens möjligheter och öka förvaltningens effektivitet. Vidare bör en enhetlig reglering av beslutsfattande inom statlig och kommunal förvaltning eftersträvas, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Det kommunala beslutsfattandet skiljer sig dock från vad som gäller för staten. Detta beror bl.a. på utgångspunkten att all beslutsrätt utgår från ett kollektiv av förtroendevalda och andra organisatoriska skillnader mellan statlig och kommunal förvaltning. En möjlighet till ett kommunalt automatiserat beslutsfattande behöver därför särskilt analyseras utifrån kommunala förhållanden, t.ex. avseende nämndens ansvar för verksamhet och beslut. Ytterligare aspekter som behöver beaktas är offentlighets-

principen samt kommunallagens reglering kring dokumentation och insyn.

Frågan om rätten till insyn i vissa automatiserade förfaranden och i beslutsunderlaget i enskilda ärenden har utretts av Digitaliseringsrättsutredningen och förslag på förtydligande reglering har lämnats i betänkandet Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25).

Skyddet för fysiska personer vid behandling av personuppgifter är en grundläggande rättighet. Artikel 8.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) föreskriver att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) har den enskilde rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, om beslutet kan ha rättsliga följder för den enskilde eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Sådant automatiserat beslutsfattande kan emellertid vara tillåtet, t.ex. enligt unionsrätten eller nationell rätt som fastställer lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen. Ett eventuellt införande av en möjlighet till automatiserat beslutsfattande i kommuner och regioner förutsätter därför att stadgans och dataskyddsförordningens reglering beaktas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur en möjlighet till automatiserat beslutsfattande kan införas i kommuner och regioner,
- särskilt överväga hur ett automatiserat beslutsfattande bör förenas med principerna för det kommunala beslutsfattandet, stadgan och dataskyddsförordningen, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms lämpliga.

Bör kommunallagens jävsbestämmelser anpassas till förvaltningslagen?

Både kommunallagen och förvaltningslagen innehåller regler om jäv. Jävsreglerna i kommunallagen är i allt väsentligt desamma som i 1991 års kommunallag (1991:900). Jävsregleringen i den lagen hade den dåvarande förvaltningslagen (1986:223) som förebild. Ett av skälen till det var att så långt som möjligt uppnå enhetlighet inom jävsområdet (prop. 1990/91:117 s. 98). Även den nuvarande förvaltningslagens bestämmelser om jäv motsvarar i huvudsak jävsreglerna i 1986 års förvaltningslag. Bestämmelserna tar dock tydligare sikte på förvaltningsförfarandet. Vidare bedömde regeringen vid införandet av de nya bestämmelserna om partsjäv och intressejäv att utformningen av dessa innebar att förutsättningarna för att någon ska anses jävig kommer att vara uppfyllda oftare (prop. 2016/17:180 s. 95).

Regeringen anser att en enhetlig reglering av jäv mellan kommunal och statlig förvaltning bör eftersträvas så långt det är möjligt. En enhetlig reglering underlättar tillämpningen av reglerna. Exempelvis kan det underlätta samordningen av insatser, såsom Statskontorets arbete med att verka för att utveckla och intensifiera myndigheternas arbete med att upptäcka och förebygga korruption och andra oegentligheter och det arbete som SKR bedriver med dessa frågor. Bestämmelserna om jäv är centrala för medborgarnas tillit till förvaltningen och en viktig garant mot korruption och för ett rättssäkert beslutsfattande. Det bör därför övervägas om kommunallagens reglering kan anpassas till regleringen i förvaltningslagen.

Utredaren ska därför

- analysera om kommunallagens jävsbestämmelser bör anpassas till förvaltningslagen, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms lämpliga.

Kartläggning av kommunala normbeslut som kan överklagas

Med normbeslut avses vanligen beslut om föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen. Utmärkande för sådana beslut är att de har utformats på ett allmängiltigt sätt så att de formellt får verkningar för en obestämd krets av adressater. Ett beslut om föreskrifter som avses i

8 kap. regeringsformen medför normalt påtagliga verkningar för de som berörs av ett sådant beslut (prop. 2016/17:180 s. 257).

Införandet av förvaltningslagen innebar att en allmän bestämmelse om överklagbarhet infördes i lagen. Denna regel omfattar enbart förvaltningsbeslut, dvs. beslut i enskilda fall. Normbeslut är som huvudregel inte överklagbara. Regleringen, som uttömmande anger vilka beslut som får överklagas, har generell verkan inom den offentliga förvaltningen oberoende av om normbeslutet fattas av en kommunal eller statlig myndighet. Detta innebär inte någon begränsning av möjligheten att i specialförfattning ta in bestämmelser med innebörden att vissa angivna normbeslut får överklagas av en viss krets som har rätt att överklaga. Eftersom normbeslut inte kan överklagas med stöd av den allmänna regeln om överklagbarhet i förvaltningslagen bedömde regeringen att det inte behövdes någon särskild bestämmelse om överklagandetid avseende normbeslut i den nya lagen motsvarande den som fanns i 23 § tredje stycket i 1986 års förvaltningslag (prop. 2016/17:180 s. 258 och 266).

Ett exempel på en reglering som tillåter överklagande av normbeslut finns i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor. Regeringen kan med stöd av lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer överlåta åt kommuner att meddela vissa föreskrifter. Sådana föreskrifter får enligt lagen om nämnder för vissa trafikfrågor överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får i sin tur överklagas till Transportstyrelsen. I lagen om nämnder för vissa trafikfrågor finns dock inte någon bestämmelse om överklagandetid. Avsikten med detta var att tiden för överklagande för normbeslut enligt lagen skulle följa de överklagandetider som föreskrivits i den då gällande förvaltningslagen (prop. 1977/78:81 s. 46).

Eftersom förvaltningslagen inte har någon bestämmelse om tid för överklagande av normbeslut motsvarande den som fanns i 1986 års förvaltningslag finns det därmed inte någon tidsgräns för överklagande av kommunala normbeslut enligt 1 § lagen om nämnder för vissa trafikfrågor. En ordning som innebär att normbeslut inte kan få laga kraft ger upphov till en betydande rättsosäkerhet och det finns därför skäl att överväga en lagändring. I anslutning till detta bör en översyn av samtliga överklagbara kommunala normbeslut göras för att säkerställa att regleringen är ändamålsenlig i förhållande till förvaltningslagens reglering av överklaganden.

Utredaren ska därför

- kartlägga samtliga författningar som innehåller överklagbara kommunala normbeslut,
- lämna förslag på en tidsgräns för överklagande av normbeslut som fattas enligt 1 § lagen om nämnder för vissa trafikfrågor, och
- i övrigt föreslå de författningsändringar som bedöms lämpliga med hänsyn till förvaltningslagens bestämmelser om överklaganden.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra en dialog med kommuner, regioner, relevanta statliga myndigheter och SKR. Utredaren ska även följa arbetet i och inhämta synpunkter från eventuella utredningar som berörs av uppdraget.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), särskilt beakta och redovisa konsekvenserna för den lokala demokratins funktionssätt och för ett effektivt och rättssäkert beslutsfattande i kommuner och regioner. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har för jämställdheten, särskilt i fråga om en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män.

En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 mars 2021.

(Finansdepartementet)

Exempel på särskilda sammanräkningar för att fastställa ordningen inom en valsedelsgrupp

Om exemplet

Paragrafhänvisningarna avser det framlagda förslaget till lag om proportionella val i kommuner och regioner, se författningsförslag och kommentar.

Samtliga exempel utgår från en situation där ett val avser sex platser. En lista med sex namn ska därför sammanställas (17 § andra stycket). Valsedelsgruppen i exemplet har fått 40 röster. De brutna talen i exemplen är begränsade till två decimaler och avrundas inte uppåt (18 § sjätte stycket).

Metoden för sammanräkning innebär att vid varje uträkning beräknas för varje namn som står först på någon valsedel ett röstetal R , ett platstal P och ett jämförelsetal J . Röstetalet R är antalet valsedlar i den eller de grupperingar som gäller för namnet, platstalet P är summan av platstalen för den eller de grupperingar som gäller för namnet. Jämförelsetalet J beräknas enligt följande formel $J = R / (P + 1)$.

De valsedlar som gällt för det vinnande namnet i en sammanräkning gäller i fortsättningen för nästa namn, och grupperingarna delas vid behov upp efter detta namn. Nya platstal beräknas för alla grupperingar som hade det vinnande namnet först i denna sammanräkning, både nybildade grupperingar och sådana som inte behövde delas upp. Platstalet för en sådan gruppering med röstetalet r blir r/J , där J är det senaste jämförelsetalet. Alla andra grupperingar, där ett annat namn stod först, bevaras oförändrade, och deras platstal ändras inte.

Exempel 1 – sammanräkning mellan två sinsemellan olika listor

I det första exemplet kan valsedlarna delas upp i två listor A och B. Listorna innehåller följande namn.

<i>A</i>	<i>B</i>
Anna	Bodil
Alfred	Bertil
Anton	Bea
Astrid	Bengt

Listorna har sinsemellan helt olika namn dvs. inget namn som finns på lista A återfinns på lista B och vice versa. Listorna utgör således två grupperingar; gruppering A och gruppering B. Det finns 25 valsedlar med gruppering A:s lista och 15 med gruppering B:s lista.

Vid den *första sammanräkningen* kommer det första namnet på lista A dvs. Anna att ha jämförelsetalet 25 (25/1). Jämförelsetalet för namnet som står först på en lista kommer alltid att vara detsamma som röstetalet eftersom platstalet kommer att vara 0 ökat med 1, se också kommentaren till 18 § fjärde stycket. Det första namnet från lista B dvs. Bodil kommer på samma grund att ha jämförelsetalet 15 (15/1). Den första sammanräkningen leder därför till att det är Anna som ska föras upp först på valsedelsgruppens lista (17 §).

Vid den *andra sammanräkningen* kommer Bodil att delta med samma jämförelsetal som vid den första sammanräkningen (18 § andra stycket). Dessutom ska det andra namnet på lista A dvs. Alfred delta, eftersom det är det första namnet på dessa valsedlar som inte förts upp på valsedelsgruppens lista (18 § andra stycket). Bodil kommer fortsatt att ha jämförelsetalet 15. Alfreds jämförelsetal beräknas genom att grupperingens röstetal (25) delas med grupperingens platstal ökat med 1. Grupperingens platstal fås genom att röstetalet delas med det jämförelsetal som gällde då grupperingens första namn fördes upp på listan dvs. $25/25=1$. Alfred kommer således att ha platstalet 2 (1+1) och jämförelsetalet 12,5 (25/2). Den andra sammanräkningen leder därför till att Bodil förs upp som andra namn på valsedelsgruppens lista.

De *efterföljande sammanräkningarna* genomförs sedan på samma sätt. Platstalen ökar successivt. Den tredje och fjärde sammanräkningen leder till att Alfred och Anton sätts upp på listan med jämförelse-

talen 12,5 respektive 8,33 (25/2 resp. 25/3). Den femte sammanräkningen leder till att Bertil sätts upp på listan med jämförelsetalet 7,5 (15/2). Den sista platsen kommer sedan att tillfalla Astrid med jämförelsetalet 6,25 (25/4) att jämföra med Bea som i den sista sammanräkningen kommer att ha jämförelsetalet 5 (15/3). När man genom sammanräkningar fått fram lika många namn som valet avser så görs inga fler sammanräkningar (17 § andra stycket).

Den samordnade listan från valsedelsgruppen kommer således att innehålla fyra namn från gruppering A och två från gruppering B i följande ordning (jämförelsetal inom parentes):

1. Anna (25)
2. Bodil (15)
3. Alfred (12,5)
4. Anton (8,33)
5. Bertil (7,5)
6. Astrid (6,25)

Detta exempel kan även appliceras på situationer med fler än två sinsemellan olika listor.

Exempel 2 – sammanräkning mellan flera listor, där ett namn är gemensamt mellan två listor

I detta exempel kan valsedlarna delas upp i tre olika listor A, B och C med följande namn.

A	B	C
Anna	Bodil	Cecilia
Alfred	Anton	Carl
Anton	Bea	Cassandra

I detta exempel finns Anton således angiven på två olika listor. Det finns 16 valsedlar enligt lista A, 14 enligt lista B och 10 enligt lista C. Vid den *första sammanräkningen* ska jämförelsetal räknas fram för det första namnet på var och en av listorna dvs. Anna (A), Bodil (B) och Cecilia (C). Eftersom jämförelsetalen för de första namnen är

desamma som grupperingarnas röstetal Anna kommer att ha jämförelsetalet 16, Bodil kommer att ha jämförelsetalet 14 och Cecilia kommer att ha jämförelsetalet 10. Den första sammanräkningen leder därför till att Anna förs upp först på valsedelsgruppens lista.

Vid den *andra sammanräkningen* ska Bodil och Cecilia fortsatt vara med eftersom de fortfarande är första namnen på sina respektive listor. Dessutom ska det andra namnet på lista A dvs. Alfred delta, eftersom det är det första namnet på dessa valsedlar som inte förts upp på valsedelsgruppens lista. Alfreds jämförelsetalet beräknas genom att grupperingens röstetal (16) delas med grupperingens platstal ökat med 1. Grupperingens platstal (1) fås genom att röstetalet delas med det jämförelsetal som gällde för att grupperingens första namn skulle föras upp på listan ($16/16=1$). Alfred således kommer att ha jämförelsetalet 8 ($16/2$). Både Bodil och Cecilia kommer att ha samma jämförelsetal som vid den föregående sammanräkningen dvs. 14 respektive 10. Den andra sammanräkningen leder därför till att Bodil förs upp som andra namn på valsedelsgruppens lista.

Vid den *tredje sammanräkningen* kommer Alfred och Cecilia fortsatt att vara med och fortfarande ha samma jämförelsetal dvs. 8 respektive 10. Dessutom tillkommer Anton från lista B med jämförelsetal 7 ($14/2=7$). Den tredje sammanräkningen leder därför till att Cecilia förs upp som tredje namn på valsedelsgruppens lista.

Vid den *fjärde sammanräkningen* kommer Alfred och Anton att delta med samma jämförelsetal som vid den föregående sammanräkningen dvs. 8 respektive 7. Dessutom tillkommer Carl med jämförelsetal 5 ($10/2=5$). Den fjärde sammanräkningen leder därför till att Alfred förs upp som fjärde namn på valsedelsgruppens lista.

Vid den *femte sammanräkningen* kommer Anton att vara första namnet på valsedlarna enligt både lista A och B. Antons jämförelsetal ska då beräknas genom att de båda grupperingarnas sammanlagda röstetal, dvs. 30 ($16+14$) delas med Antons sammanlagda platstal från lista A (2) och lista B (1) ökat med 1 dvs. 4. Grupperingarnas platstal fås genom att röstetalet delas med det jämförelsetal som gällde för att respektive grupperings andra (för lista A = $16/8=2$) och första namn (för lista B = $14/14=1$) skulle föras upp på listan (18 § femte stycket). Anton kommer vid denna sammanräkning att ha jämförelsetalet 7,5 ($30/4=7,5$). Utöver Anton deltar endast Carl med samma jämförelsetal som vid den förra sammanräkningen dvs. 5. Den femte

sammanräkningen leder därför till att Anton förs upp som femte namn på valsedelsgruppens lista.

Vid den *sjätte och sista sammanräkningen* kommer förutom Carl endast Bea att delta eftersom det inte finns några namn kvar på valsedlarna som angett namn enligt lista A. Beas platstal beräknas genom att röstetalet för lista B delas med Antons jämförelsetal vilket ger platstalet 1,86 (14/7,5) och jämförelsetalet 4,89 (14/2,86). Carl har som tidigare jämförelsetalet 5. Den sjätte och sista sammanräkningen leder därför till att Carl förs upp som sjätte och sista namn på valsedelsgruppens lista.

Exemplet leder sammanfattningsvis till följande lista för valsedelsgruppen (jämförelsetalet inom parentes):

1. Anna (16)
2. Bodil (14)
3. Cecilia (10)
4. Alfred (8)
5. Anton (7,5)
6. Carl (5)

Exempel 3 – sammanräkning mellan flera listor med sinsemellan gemensamma namn

I detta exempel kan valsedlarna delas upp i tre olika listor A, B och C med följande namn.

A	B	C
Anna	Anna	Cecilia
Alfred	Cecilia	Carl
Anton	Bea	Cassandra

I detta exempel finns alltså gemensamma namn mellan lista A och lista B och mellan lista B och lista C. Det finns, precis som i exempel 2, 16 valsedlar enligt lista A, 14 enligt lista B och 10 enligt lista C.

Vid den *första sammanräkningen* ska jämförelsetal räknas fram för det första namnet på var och en av listorna. I detta exempel ska listorna A och B ordnas i en gruppering för Anna eftersom hon är

det första namnet på båda dessa listor (18 § andra stycket). Det kommer således att finnas två namn i sammanräkningen Anna (A och B) och Cecilia (C). Anna kommer att ha jämförelsetalet 30 och Cecilia kommer att ha jämförelsetalet 10. Den första sammanräkningen leder därför till att Anna förs upp först på valsedelsgruppens lista.

Vid den *andra sammanräkningen* har listorna A och B inte längre samma första namn, varför de får bilda varsin gruppering. Första namnet för A är Alfred och för B är det Cecilia. Alfreds jämförelsetal beräknas genom att grupperingens röstetal (16) delas med grupperingens platstal ökat med 1. Grupperingens platstal fås genom att röstetalet delas med det jämförelsetal som gällde för att Anna skulle föras upp på listan dvs. $16/30=0,53$. Alfred kommer att ha jämförelsetalet 10,45 ($16/1,53=10,45$). Eftersom Cecilia är första namnet både för grupperingen som röstat enligt lista B och C ska hennes jämförelsetal beräknas genom att röstetalen för dessa grupperingar delas med grupperingarnas platstal ökat med 1. Cecilias röstetal är 24 ($14+10=24$). Platstalet för lista B är 0,46 ($14/30=0,46$). Eftersom C ännu inte fått något namn uppfört på listan är platstalet för den grupperingen 0 (18 § femte stycket). Grupperingarnas sammanlagda platstal är därför 0,46 ($0+0,46=0,46$) vilket ska ökas med 1. Cecilias jämförelsetal beräknas därför till 16,43 ($24/1,46=16,43$). Den andra sammanräkningen leder därför till att Cecilia förs upp som andra namn på valsedelsgruppens lista.

De *vidare sammanräkningarna* enligt detta exempel kan genomföras enligt vad som tidigare angetts och kommer leda till att Alfred har högst jämförelsetal vid den tredje sammanräkningen (10,45). Vid den fjärde kommer Bea att ha högst jämförelsetal 7,56 (Beas platstal är $14/16,43=0,85$, jämförelsetalet $14/1,85=7,56$). Vid den femte kommer Anton att ha högst jämförelsetal 6,32 (platstal $16/10,45=1,53$, jämförelsetal $16/2,53$). Den sjätte och sista platsen kommer att tillfalla Carl med jämförelsetalet 6,25 (platstal $10/16,43=0,60$, jämförelsetal $10/1,60=6,25$).

Exemplet leder sammanfattningsvis till följande lista för valsedelsgruppen (jämförelsetalet inom parentes):

1. Anna (30)
2. Cecilia (16,43)
3. Alfred (10,45)

4. Bea (7,56)
5. Anton (6,32)
6. Carl (6,25)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift
– rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och
utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård
och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till
psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. Ju.
8. När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och
ändamålsenlig användning av
betrodda tjänster i den offentliga
förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
Ju.
13. En teknikneutral grundlags-
bestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor
– merkostnader i bostad med särskild
service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terrorist-
organisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val
och beslutsfattande i kommuner
och regioner. Fi.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]

Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]

När behovet får styra

– ett tandvårdssystem för en mer jäm-
lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
+ Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader
i bostad med särskild service för vuxna
enligt LSS. [14]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]

Bättre möjligheter för elever att nå
kunskapskraven – aktivt stöd- och
elevhälsoarbete samt stärkt utbildning
för elever med intellektuell funktions-
nedsättning. [11]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0047-7 ISSN 0375-250X