

Prövning av vindkraft

Delbetänkande av Miljöprocessutredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:86

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23065-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 20 juni 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10, PBL). Utredaren ska vidare utreda och föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna (dir.2007:94). Genom beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2007 fick utredaren i tilläggsdirektiv i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar i fråga om förnybar energi, vattenverksamheter, riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken, miljökonsekvensbeskrivningar och samordning och samråd i prövningsförfarandet (dir. 2007:184). I tilläggsdirektiven ändrades tidpunkterna för redovisning av vissa frågor i det tidigare uppdraget. Utredarens tredje delbetänkande ska enligt tilläggsdirektiven avse prövning av vindkraft.

Utredningen har antagit namnet Miljöprocessutredningen.

Den 20 juni 2007 förordnades lagmannen Ulf Andersson att vara särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 20 september 2007 professorn Peter Fitger och chefsrådmannen Claes Kristensson.

Som experter förordnades fr.o.m. den 20 september 2007 kanslirådet Camilla Adolfsson, miljörettsjuristen Oscar Alarik, departementssekreteraren Agnetha Alriksson, advokatfiskalen Karolina Ardesjö Lundén, fastighetsrådet Anders Dahlsjö, chefsrådmannen Jim Emilsson, kanslirådet Ivar Frostenson, juristen Agneta Gardar, rättssakkunniga Susanne Gerland, ämnesrådet Margaretha Gistorp, bolagsjuristen Ulrik Johansson, departementssekreteraren Anna Josefsson, rådmannen Bjarne Karlsson, departementssekreteraren Mats Kryhl, rättssakkunniga

Malin Larsson, departementssekreteraren Elisabeth Lidbaum, miljörettsjuristen Henrik Malmberg, miljörådet Lena Nilsson, lagmannen Håkan Nordling, förbundsjuristen Germund Persson, hovrättsrådet Liselotte Rågmark, 1:e länsjuristen Magnus Sandström, divisionschefen Micaela Schulman, kanslirådet Karin Sjökvist, enhetschefen Dan Töllborn, rättssakkunniga Sanna Viklund och departementssekreteraren Henrik Wingfors.

Advokaten Märten Bengtsson förordnades som expert fr.o.m. den 9 oktober 2007 och docenten Jan Darpö förordnades som expert fr.o.m. den 15 oktober 2007.

Margaretha Gistorp entledigades fr.o.m. den 12 november 2007 och i stället förordnades departementssekreteraren Lena Källberg som expert fr.o.m. den 13 november 2007. Elisabeth Lidbaum entledigades fr.o.m. den 31 december 2007 och i stället förordnades departementssekreteraren Eva-Lena Almér som expert fr.o.m. den 1 januari 2008.

Som experter förordnades fr.o.m. den 1 januari 2008 chefsjuristen Fredrik Bonde, enhetschefen Karl-Erik Nilsson och generalsekreteraren Stefan Nyström.

Som experter förordnades fr.o.m. den 15 januari 2008 advokaten Bo Hansson, miljöjuristen Lennart Sandebjer och juristen Carl-Ivar Stahl, fr.o.m. den 21 januari 2008 departementssekreteraren Ingrid Hasselsten och fr.o.m. den 25 januari 2008 rådmannen Stefan Nilsson.

Karolina Ardesjö Lundén entledigades fr.o.m. den 29 februari 2008 och i stället förordnades advokatfiskalen Johan Svensson som expert fr.o.m. den 1 mars 2008.

Som sekreterare i utredningen har förordnats hovrättsassessorn Annika Sandersnäs Heijman (fr.o.m. den 13 augusti 2007), kammarrättsassessorn Ewa Mårdberg (fr.o.m. den 20 augusti 2007 t.o.m. den 31 mars 2008), hovrättsassessorn Dano Kostovski (fr.o.m. den 18 februari 2008), chefsjuristen Peter Ardö (fr.o.m. den 1 mars 2008) och länsassessorn Cecilia Giese Hagberg (fr.o.m. den 1 mars 2008). Det är i huvudsak Peter Ardö och Cecilia Giese Hagberg som har medverkat i arbetet med detta betänkande.

Utredningen har tidigare överlämnat delbetänkandena *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111) samt *Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler* (SOU 2008:31).

Utredningen överlämnar härmed sitt tredje delbetänkande *Prövning av vindkraft*.

Utredningen fortsätter nu sitt arbete i enlighet med direktiven.

Stockholm i oktober 2008

Ulf Andersson

/ Peter Ardö
Cecilia Giese Hagberg

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	19
1 Inledning	39
1.1 Utredningsuppdraget.....	39
1.2 Utredningens arbete	39
1.3 Utredningens tidigare betänkanden.....	40
2 Energipolitik m.m.	41
2.1 Energipolitik.....	41
2.2 Begrepp, jämförelser och förklaringar	46
2.3 Intressanta områden för vindkraft m.m.	51
2.4 Miljömålen.....	54
3 Gällande rätt	59
3.1 Allmänt	59
3.2 PBL	59
3.2.1 Grundläggande markanvändningsregler.....	60
3.2.2 Avvägning mellan enskilda och allmänna intressen	61
3.2.3 Allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse	61
3.2.4 Krav på byggnader m.m.....	62
3.2.5 Översiktsplan.....	63

3.2.6	Detaljplan och områdesbestämmelser	66
3.2.7	Bygglov	74
3.2.8	Tillsyn och kontroll	76
3.2.9	Påföljder och ingripanden vid överträdelser.....	77
3.3	Miljöbalken	78
3.3.1	Övergripande bestämmelser.....	79
3.3.2	Hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken	80
3.3.3	Miljökonsekvensbeskrivningar.....	86
3.3.4	Skydd av områden	89
3.3.5	Miljöfarlig verksamhet.....	96
3.3.6	Ekonomisk säkerhet för återställning.....	102
3.3.7	Processen för anmälan enligt miljöbalken.....	103
3.3.8	Avgifter för tillsyn av miljöfarlig verksamhet m.m.	109
3.3.9	Vattenverksamhet	109
3.3.10	Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken	112
3.3.11	Regeringens tillåtlighetsprövning	112
3.3.12	Samordningsregler om tillståndsansökningar, dispensansökningar och anmälningar enligt 7, 9 och 11 kap. miljöbalken	115
3.3.13	Rättskraftsregler för tillstånd enligt miljöbalken.....	116
3.3.14	Tillsynsregler	117
3.3.15	Sanktionsregler i miljöbalken	122
3.3.16	Förbudstalan.....	123
3.4	Lag om Sveriges ekonomiska zon	123
3.5	Lag om kontinentalsockeln	125
3.6	Ellagen.....	127
3.7	Ledningsrättslagen m.m.....	131
3.8	Kulturminneslagen	132
3.9	Rennäringslagen m.m.....	134
3.10	Hindersmarkering med hänsyn till luftfarten m.m.	137
3.11	Utmärkning med hänsyn till sjöfarten m.m.	140
3.12	Försvarsmakten och ärenden om vindkraft.....	141
3.12.1	Remisser om vindkraftverk enligt Försvarsmaktens eget system.....	142

3.12.2	Hinderdatabas och anmälningsskyldighet	144
3.12.3	Försvarsmaktens deltagande i ärenden enligt miljöbalken.....	144
3.12.4	Försvarsmaktens deltagande i ärenden enligt PBL...	145
3.12.5	Ersättningsanläggningar	146
3.12.6	Försvarsmaktens yttrande över Energimyndighetens förslag till nytt planeringsmål för vindkraften.....	147
3.13	Vissa andra myndigheter, kommuner och enskilda	148
3.13.1	Statliga myndigheter.....	148
3.13.2	Kommunerna	152
3.13.3	Enskilda och organisationer.....	153
4	Dubbelprövning.....	155
4.1	PBL-kommittén	155
4.2	Lillgrund	162
4.3	Rättsfall.....	164
5	Utländska förhållanden	175
5.1	Danmark.....	176
5.1.1	Allmänt om Danmark	177
5.1.2	Planlagen	178
5.1.3	Specialregler för vindkraftverk över 150 m.....	182
5.1.4	Zonsystemet.....	182
5.1.5	Miljökonsekvensbeskrivningar (Vurdering af Virkning på Miljøet-VVM)	182
5.1.6	Landzonstillstånd	183
5.1.7	Sommarhusområden.....	183
5.1.8	Kustområden och strandskydd.....	183
5.1.9	Överklagande av vindkraft på land	184
5.1.10	Vindkraft till havs	184
5.1.11	Typgodkännande	186
5.1.12	Bygglovsplikt	186
5.1.13	Den danska miljöskyddslagen (miljøbeskyttelsesloven) samt särskild förordning om buller	187
5.1.14	Framtiden för vindkraft i Danmark m.m.....	187

5.2	Tyskland.....	189
5.2.1	Allmänt om Tyskland	189
5.2.2	Vindkraftverk på land	191
5.2.3	Vindkraftverk till havs	196
5.2.4	Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)	197
5.3	Spanien	198
5.3.1	Planering, tillstånd och miljökonsekvensbeskrivning	198
5.3.2	Specialregler för förnybar energi i ellagen och garanterat elpris	201
5.3.3	Nätkoncession för linje	201
5.3.4	Vindkraft till havs	202
5.4	Jämförelse mellan tillståndsgränser och krav på miljökonsekvensbeskrivning i olika länder.....	202
6	Överväganden och förslag	205
6.1	Inledning – inhämtade synpunkter	205
6.2	Allmänna överväganden	208
6.3	Tillämpningen av PBL i vindkraftsärenden.....	220
6.3.1	Översiktsplaner	220
6.3.2	Detaljplaner	224
6.3.3	Bygglov	234
6.4	Tillämpningen av miljöbalken i vindkraftsärenden	244
6.4.1	Tillståndsprövningen	244
6.4.2	Anmälningssplikten och miljökonsekvensbeskrivningar	251
6.4.3	Anmälningssplikt för vindkraftverk i vattenområden.....	256
6.4.4	Riksintresset obruten kust i 4 kap. 3 § miljöbalken i förhållande till vindkraften	258
6.4.5	Regeringens tillåtlighetsprövning	261
6.4.6	Reglerna om områdesskydd	264
6.4.7	Generella föreskrifter.....	265
6.5	Ett samordnat förfarande.....	266
6.5.1	Samordning mellan PBL och miljöbalken	267
6.5.2	Samordning av ellagen med miljöbalken.....	271

6.5.3	Övrig lagstiftning	274
6.5.4	Samordning av myndigheternas agerande	277
7	Konsekvenser.....	281
7.1	Konsekvenser i allmänhet.....	281
7.1.1	Konsekvenser för miljömålen	281
7.1.2	Konsekvenser för de areella näringarna.....	282
7.1.3	Konsekvenser för det allmänna.....	282
7.1.4	Konsekvenser för prövningsmyndigheterna.....	282
7.1.5	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	282
7.1.6	Konsekvenser för allmänheten.....	283
7.1.7	Alternativa lösningar	283
7.1.8	Konsekvenser med hänsyn till Sveriges anslutning till EU	284
7.1.9	Ikraftträdandetidpunkt och informationsinsatser....	284
7.2	Konsekvenser för företag	285
7.2.1	Berörda företag	285
7.2.2	Tidsåtgång och administrativa kostnader för företagen.....	286
7.2.3	Förändringar i företagets verksamhet.....	291
7.2.4	Konkurrensförhållanden	291
7.2.5	Särskild hänsyn till små företag	291
7.3	Övriga konsekvenser	292
8	Författningskommentar	293
8.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	293
8.2	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	295
8.3	Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857).....	299
8.4	Förslaget till ändring i förordningen (1988:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	299
8.5	Förslaget till ändring i förordningen (1998:805) om miljökonsekvensbeskrivningar	301

Bilagor

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv.....	303
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv.....	315
<i>Bilaga 3</i> Vindförhållanden i Sverige på 103 meters höjd.....	337
<i>Bilaga 4</i> Riksintressen för vindbruk maj 2008	339
<i>Bilaga 5</i> Bygglov- och detaljplaneprocessen enligt PBL	341
<i>Bilaga 6</i> Tidsåtgång för plan- och bygglovsprocessen enligt PBL ...	343
<i>Bilaga 7</i> Tillståndsprocessen samt tidsåtgång enligt miljöbalken.....	345
<i>Bilaga 8</i> Anmälningsprocessen samt tidsåtgång enligt miljöbalken.....	349
<i>Bilaga 9</i> Närvarolista vid vindkrafts hearing 1 april 2008.....	351

Sammanfattning

Miljöprocessutredningen har genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att se över de rättsregler som gäller för utbyggnad av vindkraft. Bakgrunden är krav på en snabbare och enklare process från projektering till uppförande av ett vindkraftverk i förening med en planerad kraftigt utökad vindkraftsanvändning.

Flera olika regler gäller för utbyggnad av vindkraftverk. För anläggningar som är av sådan storlek att de har betydelse från nationell synpunkt i arbetet för en ökad användning av förnyelsebara energikällor innehåller processen i huvudsak följande moment.

I det första skedet pekar Statens energimyndighet i samråd med länsstyrelserna och andra berörda myndigheter ut de områden som enligt 3 kap. miljöbalken bedöms vara av riksintresse för vindkraftsutbyggnaden, främst med hänsyn till vindförhållandena.

I nästa skede tar den kommunala planeringen vid. I översiktsplanerna anges de områden som i varje kommun bedöms vara lämpliga för vindkraftverk. Därvid ska Energimyndighetens bedömningar om områden av riksintresse beaktas.

Därefter prövas de enskilda projekten.

På några få platser kan en vindkraftsutbyggnad aktualiseras i Sveriges ekonomiska zon. Det är fråga om anläggningar av betydande omfattning. Såvitt gäller den ekonomiska zonen är lagstiftningen i huvudsak samlad i en författning. Regeringen är tillståndsmyndighet. De allmänna intressena tas till vara genom ett föreskrivet remissförfarande. PBL är inte tillämplig i den ekonomiska zonen. Det finns inte heller några enskilda sakägareintressen i den ekonomiska zonen. För utredningens del finns inte anledning att överväga förslag till lagändringar såvitt gäller vindkraftsanläggningar i den ekonomiska zonen.

Vindkraftsetableringen i övrigt sker dels där fastighetsindelningen gäller, på land eller i enskilt vatten, dels på allmänt vatten. Såväl miljöbalken som PBL är tillämpliga i dessa fall.

Enligt PBL ska ett vindkraftverk ofta först provas genom detaljplan och därefter i ett bygglovsförfarande. En detaljplan och ett bygglov kan överklagas i flera instanser. Redan enligt PBL kan alltså ett vindkraftverk provas i flera omgångar.

Vidare ska prövning ske enligt miljöbalken, antingen som ett tillsynsärende efter en anmälan eller, när det är fråga om vindkraftverk i vattenområden eller vindkraftverk på land med en sammanlagd uteffekt över 25 MW, genom tillståndsprövning hos miljödomstol eller länsstyrelsen. Även beslutet enligt miljöbalken kan bli föremål för prövning i flera instanser.

Lokaliseringen av de vindkraftverk som är av betydelse från nationell synpunkt är i princip redan avgjord genom prövningen av riksintresse och kommunens översiktliga planering. Det är inte realistiskt att försöka uppföra en större vindkraftsanläggning utan att ta hänsyn till kommunens planering eller policy. Den efterföljande prövningen avser i huvudsak vindkraftverkens omgivningspåverkan. I stort sett samma frågor provas enligt PBL och enligt miljöbalken. Detaljplanprövningen enligt PBL och tillståndsprövningen enligt miljöbalken är de mest omfattande prövningarna. I dessa ärenden får såväl allmänna som enskilda intressen komma till tals. Om det kan antas att en anläggning kan medföra betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas i enlighet med EG-rättsliga regler. Tillståndsprövningen enligt miljöbalken är den mest heltäckande. Dels omfattar ett tillstånd villkor angående driften av ett vindkraftverk, dels medför ett bifall till ansökan ett rättskraftigt tillstånd. Utredningen anser därför att det alltid ska vara möjligt för en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken. För de största vindkraftverken på land samt för vindkraftverk i vattenområden bör det även i fortsättningen vara obligatoriskt att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken. Liksom tidigare ska en verksamhetsutövare kunna göra en frivillig ansökan om tillstånd.

Vid tillståndsprövning enligt miljöbalken kan enligt hushållningsreglerna i balkens tredje och fjärde kapitel avvägningar göras mellan vissa olika intressen. Sådana avvägningar kan dock inte omfatta situationer då det finns olika åsikter om vilka slag av byggnader eller anläggningar som bör uppföras inom ett visst område. Inom områden i anslutning till tätbebyggelse där olika

exploatörer konkurrerar i fråga om markanvändningen kan därför detaljplan behövas när frågan inte kan lösas genom tillståndsprövning enligt miljöbalken. Utan att det stämmer med kommunernas intentioner är det inte realistiskt att tänka sig en vindkraftsutbyggnad i sådana områden. I områden som nu avses bör alltså den som avser att uppföra en tillståndspliktig vindkraftsanläggning avvakta kommunens detaljplan. Inom andra områden, där prövningen främst gäller omgivningspåverkan föreslår utredningen att detaljplan inte ska krävas.

Bygglov meddelas efter en förhållandevis enkel prövning. Miljökonsekvensbeskrivning kan inte krävas. Ofta har bygglovets i fråga om vindkraftsanläggningar en funktion som komplettering till en detaljplan, eftersom bygglovets men inte detaljplanen pekar ut vem som ska genomföra och vara ansvarig för ett projekt. Ett bygglov kan också överklagas. För närvarande kan prövningen ske i fem instanser. Med hänsyn till de aspekter som utredningen enligt direktiven ska beakta, bedömer utredningen att bygglovsprövningen är överflödigt om det finns ett tillstånd enligt miljöbalken. Utredningen föreslår därför att bygglov inte ska krävas om det finns tillstånd enligt miljöbalken.

När det gäller större vindkraftsanläggningar på allmänt vatten och i glest bebyggda områden, dvs. sådana områden som är av störst betydelse för att uppfylla planeringsmålen för vindkraftsutbyggnaden, ska det enligt utredningens förslag endast behövas tillstånd enligt miljöbalken. Det är en prövning som tar hänsyn till både enskilda och allmänna intressen. För verksamhetsutövaren är det en fördel att den gjorda investeringen skyddas med ett rättskraftigt tillstånd, som bara kan omprövas enligt i lag fastställda regler.

Redan gällande lagstiftning medger att en anmälan enligt miljöbalken samordnas med detaljplaneläggningen enligt PBL. I de situationer då det kommer att krävas såväl detaljplan som tillstånd enligt miljöbalken är det vidare möjligt att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning som kan användas i båda ärendena.

Ofta kommer det att vara tillräckligt med anmälan och ansökan om bygglov för att få uppföra ett vindkraftverk. Utredningen föreslår särskilda regler om vilka uppgifter som ska ligga till grund för prövningen i sådana fall. Vidare föreslås regler om skyldighet för de kommunala myndigheterna att samordna handläggningen av en anmälan av en vindkraftsverksamhet och en ansökan om bygglov avseende samma verksamhet.

De EG-rättsligt relaterade reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar påverkar vindkraftsprocessen i flera avseenden. Utredningen föreslår i förenklingssyfte att nuvarande generella krav på fullständiga miljökonsekvensbeskrivningar för tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar tas bort. I stället ska i varje enskilt fall göras en bedömning av om anläggningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta innebär bl.a. att frågan om alternativ lokalisering inte kommer upp lika ofta som tidigare.

I fråga om tillståndspliktiga vindkraftverk kommer liksom tidigare frågan om anläggningens miljöpåverkan att prövas av länsstyrelsen.

Om en anläggning ska anmälas till kommunen är det, liksom hittills, kommunen som ska ta ställning till anläggningens miljöpåverkan. För att uppfylla EG-rättsliga krav föreslår utredningen att det ska vara obligatoriskt för den kommunala tillsynsmyndigheten att föreskriva att en verksamhetsutövare ska söka tillstånd om en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen ska då inte ompröva kommunens bedömning.

Den nuvarande gränsen för tillståndsplikt går vid anläggningar med 25 MW uteffekt. Denna regel infördes den 1 december 2006. Regeln har dock inte kommit att tillämpas i avsedd utsträckning. Det är när det gäller anläggningar som ligger nära gränsen för tillståndsplikt fråga om investeringar av sådan storlek att de flesta verksamhetsutövare ser det som en trygghet att verksamheten är tillståndsgiven och ansöker därför frivilligt om tillstånd. Utredningen föreslår att gränsen för tillståndsplikt omformuleras med utgångspunkt i vindkraftverkens totalhöjd och antal. En sådan ändring gör tillståndskravet tydligare i förhållande till en anläggnings omgivningspåverkan. Utredningens förslag är att tillståndsplikten ska inträda om en anläggning omfattar vindkraftverk med en höjd inklusive rotorblad över 150 m eller en gruppstation för vindkraft med sju eller flera vindkraftsaggregat med en höjd inklusive rotorblad över 50 m. Avsikten är att tillståndsplikten ska träffa anläggningar med en förväntad uteffekt i intervallet 10–25 MW.

Anmälningssplikten föreslås inträda när det är fråga om en gruppstation för vindkraftverk eller ett enskilda vindkraftverk med en höjd inklusive rotorblad överstigande 50 m. Denna gräns avses överensstämma med nuvarande gräns för anmälningsskyldighet, dvs. verk med 125 kW uteffekt. Det är utredningens bedömning att

de vindkraftsanläggningar som byggs i områden med stor konkurrens om markanvändningen generellt sett inte är större än att de omfattas av reglerna om anmälningsplikt.

Nivån för tillståndsprovning föreslås också gälla som gräns för kommunfullmäktiges möjlighet att begära regeringens tillåtlighetsprovning av enligt 17 kap. 4 a § samt för regeringens provning från nationell synpunkt enligt 17 kap. 6 § miljöbalken.

När det gäller Öland föreslås att förbudet mot gruppstationer med tre eller flera vindkraftverk med en sammanlagd uteffekt på minst 10 MW blir upphävt. Grunden för detta är att det bedöms som lämpligt att koncentrera vindkraftsutbyggnaden på Öland till ett mindre antal särskilt lämpliga platser. När det gäller övriga kustområden enligt 4 kap. 3 § miljöbalken föreslår utredningen ingen ändring av förbudet mot att uppföra gruppstationer med vindkraftverk på minst 10 MW.

I samband med en vindkraftsutbyggnad behövs en anslutningskoncession för att koppla ihop ett vindkraftverk med elnätet. Utredningen föreslår att sådana moment som redan har prövats enligt miljöbalken inte ska upprepas vid provningen enligt ellagen. Någon ny miljökonsekvensbeskrivning ska inte heller behöva göras i ärendet om anslutningskoncession.

Utredningen har inte funnit anledning att föreslå ändringar i några av de andra lagar som kan bli tillämpliga i samband med vindkraftsutbyggnad.

Förslagen bedöms medföra förenklingar i form av ett mindre antal processer, kortare handläggningstid samt minskade kostnader för företag och myndigheter. I praktiken påverkas inte kommunernas inflytande över markanvändningen. Enligt utredningens bedömning förenklas processen främst på så sätt att vindkraftsetableringar i områden som är av riksintresse för vindkraftsproduktion kommer att prövas endast enligt miljöbalken.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § och 8 kap. 2 § plan- och bygglagen (1987:10) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning *skall* ske genom detaljplan för

Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning *ska* ske genom detaljplan för

1. ny sammanhållen bebyggelse,

2. ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som *skall* förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked,

2. ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som *ska* förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked,

3. bebyggelse som *skall* förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

3. bebyggelse som *ska* förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

Första stycket *skall* tillämpas också i fråga om andra anläggningar än byggnader, om anläggningarna kräver bygglov enligt 8 kap. 2 §.

Första stycket *ska* tillämpas också i fråga om andra anläggningar än byggnader, om anläggningarna kräver bygglov enligt 8 kap. 2 §. *I fråga om anläggningar som avses i 8 kap. 2 § första stycket 6 ska första stycket tillämpas bara om anläggningen ska uppföras inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse och tillkomsten av anläggningen inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked.*

Detaljplan behöver inte upprättas i den mån tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser.

8 kap.

2 §

I fråga om andra anläggningar än byggnader krävs bygglov för att

1. anordna nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, kabinbanor, campingplatser, skjutbanor, småbåts- hamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor,

2. anordna upplag eller materialgårdar,

3. anordna tunnlar eller bergrum som inte är avsedda för tunnelbana eller gruvdrift,

4. inrätta fasta cisterner eller andra fasta anläggningar för kemiska produkter, som är hälso- och miljöfarliga, och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser,

5. uppföra radio- eller telemaster eller torn,

6. uppföra vindkraftverk, om vindturbinens diameter är större än två meter eller om kraftverket placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken eller om kraftverket *skall* fast monteras på en byggnad,

6. uppföra *sådana* vindkraftverk, *med tillhörande anläggningar, till vilka tillstånd inte har lämnats enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken, om vindkraftverkets höjd över marken överstiger 20 meter, vindturbinens diameter är större än tre meter eller om kraftverket placeras på ett*

avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken eller om kraftverket *ska* fast monteras på en byggnad,

7. uppföra murar eller plank,
8. anordna parkeringsplatser utomhus,
9. anordna begravningsplatser,
10. väsentligt ändra anläggningar som avses i 1–9.

Bygglov för att inrätta eller uppföra en anläggning enligt första stycket 4 eller 5 eller för att ändra anläggningen krävs inte, om det är fråga om en mindre anläggning avsedd endast för en viss fastighets behov. Bygglov för åtgärder enligt första stycket 8 behövs inte, om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg.

Enligt 5 § och 6 § tredje stycket 2 får kommunen besluta om undantag från kravet på bygglov eller om längre gående krav. I 10 § finns särskilda bestämmelser för vissa anläggningar avsedda för totalförsvaret.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 §, 6 kap. 4, 5 och 7 §§, 9 kap. 6 §, 17 kap. 4 a och 6 §§ samt 26 kap. 20 § miljöbalken (1998:808) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde samt på Öland får anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1 och 4 a § 1–11 inte komma till stånd.

Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde får anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1 samt 4 a § 1–6 och 8–11 inte komma till stånd. Inom dessa områden får inte heller gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftverk med en sammanlagd uteffekt överstigande tio megawatt uppföras.

På Öland får anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1 och 4 a § 1–6 och 8–11 inte komma till stånd.

6 kap.

4 §

Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken

Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken

skall samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Om en verksamhet eller åtgärd till följd av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 a § eller till följd av länsstyrelsens beslut enligt 5 § andra stycket *skall* antas medföra en betydande miljöpåverkan, *skall* samråd ske även med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda.

Samrådet *skall* genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs och den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 1 § upprättas. Samrådet *skall* avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning.

Före samrådet *skall* den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden lämna uppgifter om den planerade verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan. Uppgifterna *skall* lämnas till

ska samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Om en verksamhet eller åtgärd till följd av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 a § eller till följd av länsstyrelsens beslut enligt 5 § andra stycket *ska* antas medföra en betydande miljöpåverkan, *eller om en tillsynsmyndighet enligt 9 kap. 6 § tredje stycket förelagt en verksamhetsutövare att söka tillstånd, ska* samråd ske även med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda.

Samrådet *ska* genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs och den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 1 § upprättas. Samrådet *ska* avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning.

Före samrådet *ska* den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden lämna uppgifter om den planerade verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan. Uppgifterna *ska* lämnas till

länsstyrelsen, tillsynsmyndig-
heten och de enskilda som
särskilt berörs.

Vad som sägs i första–tredje styckena gäller också ärenden för vilka en miljökonsekvensbeskrivning krävs enligt 1 § andra stycket.

5 §

Länsstyrelsen *skall* under samrådet enligt 4 § verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen

Om länsstyrelsen finner att en verksamhet eller åtgärd inte omfattas av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 a §, *skall* länsstyrelsen under samrådet pröva om verksamheten eller åtgärden ändå *skall* antas medföra en betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen *skall* besluta i frågan sedan den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden gett tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig. Beslutet får inte överklagas särskilt.

länsstyrelsen, tillsynsmyndig-
heten och de enskilda som
särskilt berörs

Länsstyrelsen *ska* under samrådet enligt 4 § verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen

Om länsstyrelsen finner att en verksamhet eller åtgärd inte omfattas av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 a §, *ska* länsstyrelsen under samrådet pröva om verksamheten eller åtgärden ändå *ska* antas medföra en betydande miljöpåverkan, *om inte en tillsynsmyndighet redan har beslutat att en sådan miljöpåverkan kan antas* . Länsstyrelsen *ska* besluta i frågan sedan den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden gett tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig. Beslutet får inte överklagas särskilt

7 §

Miljökonsekvensbeskrivningen *skall*, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §.

Miljökonsekvensbeskrivningen *ska*, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §.

Om verksamheten eller åtgärden till följd av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 a § eller till följd av länsstyrelsens beslut enligt 5 § andra stycket *skall* antas medföra en betydande miljöpåverkan, *skall* miljökonsekvensbeskrivningen alltid innehålla

Om verksamheten eller åtgärden till följd av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 a § eller till följd av länsstyrelsens beslut enligt 5 § andra stycket *ska* antas medföra en betydande miljöpåverkan *eller om en tillsynsmyndighet enligt 9 kap. 6 § tredje stycket förelagt en verksamhetsutövare att söka tillstånd, ska* miljökonsekvensbeskrivningen alltid innehålla

1. en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,

2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar *skall* undvikas, minskas eller avhjälpas, t.ex. hur det *skall* undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. överträds,

3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra,

4. en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, och

5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–4.

När en miljökonsekvensbeskrivning *skall* redovisa alternativa utformningar enligt andra stycket 4 får länsstyrelsen, inom ramen för samrådsförfarandet, ställa krav på att

När en miljökonsekvensbeskrivning *ska* redovisa alternativa utformningar enligt andra stycket 4 får länsstyrelsen, inom ramen för samrådsförfarandet, ställa krav på att

även andra jämförbara sätt att nå samma syfte *skall* redovisas.

För verksamheter eller åtgärder som kan antas påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 *skall* en miljökonsekvensbeskrivning alltid innehålla de uppgifter som behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§. Om miljökonsekvensbeskrivningen har upprättats enbart för en prövning enligt 7 kap. 28 b och 29 §§, behöver beskrivningen endast innehålla de uppgifter som behövs för den prövningen.

även andra jämförbara sätt att nå samma syfte *ska* redovisas.

För verksamheter eller åtgärder som kan antas påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 *ska* en miljökonsekvensbeskrivning alltid innehålla de uppgifter som behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§. Om miljökonsekvensbeskrivningen har upprättats enbart för en prövning enligt 7 kap. 28 b och 29 §§, behöver beskrivningen endast innehålla de uppgifter som behövs för den prövningen.

9 kap.

6 §

Regeringen får föreskriva att det *skall* vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts

1. anlägga eller driva vissa slag av fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,

2. släppa ut avloppsvatten i mark, vattenområde eller grundvatten,

3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen, om detta kan leda till att mark, vattenområde eller grundvatten kan förorenas, eller

4. bedriva sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 1–3, om den ändras med avseende på tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt.

Även om tillståndsplikt enligt första stycket inte har föreskrivits får tillsynsmyndigheten i enskilda fall förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Om en verksamhet, för vilken anmälningskyldighet gäller enligt

föreskrifter som har meddelats med stöd av första stycket, kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd när det krävs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet får ansöka om tillstånd till verksamheten enligt denna balk även om det inte krävs tillstånd.

En anmälningsskyldig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

17 kap.

4 a §

På kommunfullmäktiges begäran *skall* regeringen förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en ny verksamhet av något av följande slag, om ett sådant förbehåll är möjligt enligt 3 § och det inte finns särskilda skäl för att avstå från prövningen:

På kommunfullmäktiges begäran *ska* regeringen förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en ny verksamhet av något av följande slag, om ett sådant förbehåll är möjligt enligt 3 § och det inte finns särskilda skäl för att avstå från prövningen:

1. järn-, stål- och andra metallverk samt ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. förbränningsanläggningar som har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,

7. *gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst tio megawatt,*

7. *vindkraftverk som omfattas av tillståndspflicht enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 §,*

8. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normal-kubikmeter naturgas,

9. anläggningar för behandling av farligt avfall där huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat kommer från andra inrättningar och där mer än 10 000 ton farligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt återvinns eller bortskaffas,

10. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 4 kap. 5 §,

11. byggande av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden samt annan än helt tillfällig ankring eller förtöjning av sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av någon annan anledning,

12. vattenkraftverk som är avsedda för en installerad generatoreffekt av minst 20 megawatt,

13. vattenregleringar genom ett vattenmagasin av minst 100 miljoner kubikmeter under året eller tio miljoner kubikmeter under veckan *skall* utnyttjas,

13. vattenregleringar genom ett vattenmagasin av minst 100 miljoner kubikmeter under året eller tio miljoner kubikmeter under veckan *ska* utnyttjas,

14. vattenöverledningar eller andra vattenbortledningar från vattendrag eller sjöar med en normal oreglerad lågvattenföring av minst tio kubikmeter i sekunden i bortledningspunkten eller utloppet, om därigenom en sådan mängd vatten tas i anspråk att vattenföringen understiger fyra femtedelar av den normala oreglerade lågvattenföringen,

15. grundvattentäkter för tillgodogörande av en större vattenmängd än 10 000 kubikmeter om dygnet, om inte minst nio tiondelar av det uttagna vattnet återförs till grundvattenmagasinet,

16. andra vattenregleringar, vattenöverledningar och vattenbortledningar än som har angetts förut, om verksamheten avser någon av sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren, Storsjön i Jämtland eller Siljan och företaget kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag, och

17. flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter.

6 §

Regeringen får tillåta en verksamhet som avses i 1 § 1, endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta.

Samma förutsättning för regeringens tillåtlighet gäller också i fråga om verksamheter som avses i 3 § första stycket 1 eller 4 §, om de avser annat än vattenverksamhet eller trafikanläggningar.

Om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheterna kommer till stånd får regeringen, trots vad som sägs i första och andra styckena, tillåta

1. verksamheter som sägs i 1 § 1, om det är fråga om mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall,

2. förbränningsanläggningar som har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,

3. *gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst tio megawatt,* 3. *vindkraftverk som omfattas av tillståndsplikt enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 §,*

4. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normal-kubikmeter naturgas,

5. anläggningar för behandling av farligt avfall där huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat kommer från andra inrättningar och där mer än 10 000 ton farligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt återvinns eller bortskaffas.

Tredje stycket gäller dock inte om en annan plats bedöms vara lämpligare för verksamheten eller om en lämplig plats har anvisats för verksamheten inom en annan kommun som kan antas godta en placering där.

26 kap.

20 §

Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt vad som föreskrivs med stöd av 9 kap. 6 § första stycket *skall* den som utövar verksamheten varje år lämna en miljörapport till den tillsynsmyndighet som utövar tillsynen över verksamheten. Detta gäller också den som förelagts att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § *andra stycket*. I miljörapporten *skall* redovisas de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder.

Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt vad som föreskrivs med stöd av 9 kap. 6 § första stycket *ska* den som utövar verksamheten varje år lämna en miljörapport till den tillsynsmyndighet som utövar tillsynen över verksamheten. Detta gäller också den som förelagts att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 §. I miljörapporten *ska* redovisas de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en miljörapport *skall* innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i annat avseende än vad som omfattas av villkoren i ett tillståndsbeslut. Även redovisning av andra uppgifter som är relaterade till balkens tillämpningsområde och mål får föreskrivas.

Även om en verksamhet inte är tillståndspliktig, får en föreskrift om skyldighet att lämna en miljörapport meddelas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en miljörapport *ska* innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i annat avseende än vad som omfattas av villkoren i ett tillståndsbeslut. Även redovisning av andra uppgifter som är relaterade till balkens tillämpningsområde och mål får föreskrivas.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

3 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 a § ellagen (1997:857) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 8 §

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje *skall* bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning *skall* ingå i en ansökan om nätkoncession för linje. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje ska *prövningen inte omfatta frågor som prövats i ett tillstånd enligt miljöbalken. Om tillstånd enligt miljöbalken inte finns ska* bestämmelserna i 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas.

En miljökonsekvensbeskrivning *ska* ingå i en ansökan om nätkoncession för linje *om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av tillstånd enligt miljöbalken.* När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

dels att 7 och 26 a §§ i förordningen ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska föras in en ny paragraf, 25 a §, av följande lydelse,

dels att bilagan till förordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

En ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 6 § andra eller tredje stycket skall prövas av länsstyrelsen. Om verksamheten omfattas av bestämmelsen i 17 kap. 1 § miljöbalken skall ansökan i stället prövas av miljödomstolen.

En ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 6 § andra–fjärde styckena ska prövas av länsstyrelsen. Om verksamheten omfattas av bestämmelsen i 17 kap. 1 § miljöbalken ska ansökan i stället prövas av miljödomstolen.

25 a §

En anmälan av verksamhet för vindkraftverk ska, utöver vad som anges i 25 §, innehålla

1. ett kartunderlag som visar verksamhetens lokalisering,

2. teknisk specifikation som avseende varje vindkraftverk innehåller totalhöjd, navhöjd, rotordiameter samt övriga tekniska uppgifter av betydelse,

3. en redogörelse för vindförhållandena på platsen och förväntat energiutbyte från verksamheten,

4. en redogörelse för de kommunala planer som finns för

det berörda området,

5. en redogörelse för hur verksamheten påverkar områden som är reglerade enligt 3, 4 och 7 kap. miljöbalken,

6. en redogörelse för befintliga vindkraftverk inom en radie på 3 km eller det större område tillsynsmyndigheten anger,

7. en redogörelse för nya och befintliga vägar och kraftledningar som behövs för uppförande och drift av anläggningen och verksamheten,

8. en visualisering, ett fotomontage eller motsvarande som visar hur anläggningen syns i landskapet,

9. en beräkning av bullret från anläggningen vid berörda fastigheter, och

10. en beräkning av skuggning och reflexer från anläggningen vid berörda fastigheter.

Tillsynsmyndigheten kan medge undantag från kraven i första stycket om en uppgift är obehövlig för handläggningen av anmälan.

I lämplig omfattning ska en anmälan som avser vindkraftverk av den kommunala tillsynsmyndigheten handläggas gemensamt med en ansökan om bygglov enligt plan- och bygglagen (1987:10) avseende samma vindkraftverk.

26 a §

I fråga om anmälningspliktiga verksamheter som i bilagan till denna förordning har angetts med EU-koden 85/337-1 eller 85/337-2 ska den myndighet som handlägger anmälningsärendet *särskilt beakta* de kriterier som anges i bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar *och* i varje enskilt fall pröva om verksamheten *behöver tillståndsprövas*.

I fråga om anmälningspliktiga verksamheter som i bilagan till denna förordning har angetts med EU-koden 85/337-1 eller 85/337-2 ska den myndighet som handlägger anmälningsärendet *med stöd av* de kriterier som anges i bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar i varje enskilt fall pröva om verksamheten *kan antas medföra en betydande miljöpåverkan*.

Bilaga

A e 85/337-2 40.80 *Enstaka vindkraftverk eller gruppstation för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat uppförda i vattenområde, om den sammanlagda uteffekten är minst 1 megawatt.*

B e 85/337-2 40.90 *Enstaka vindkraftverk eller gruppstation för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat, om den sammanlagda uteffekten är minst 25 megawatt. Tillståndsplikt enligt denna beskrivning gäller inte om verksamheten är tillståndspliktig enligt 40.80.*

C e 85/337-2 40.100 *Enstaka vindkraftverk eller gruppstation för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat, om den sammanlagda uteffekten är minst 125 kilowatt. Anmälningsplikt enligt denna beskrivning gäller inte om verksamheten är*

B e 85/337-2 40.90 *Ett vindkraftverk som inklusive rotorblad är högre än 150 meter eller en gruppstation med minst sju vindkraftverk som vart och ett inklusive rotorblad är högre än 50 meter.*

C e 85/337-2 40.100 *Ett vindkraftverk som inklusive rotorblad är högre än 50 meter eller en gruppstation med två eller flera vindkraftverk. Anmälningsplikt enligt denna beskrivning gäller inte om verksamheten är tillståndspliktig*

tillståndspliktig enligt 40.80 *eller* enligt 40.90.
40.90.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.
 2. Om en verksamhet omfattas av ett anmälningssärende som enligt äldre bestämmelser har inletts före den 1 juli 2009, gäller de äldre bestämmelserna.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §
En verksamhet eller åtgärd ska alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan, om verksamheten eller åtgärden

1. enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd omfattas av verksamhetsbeskrivningen i 1.10, 1.11, 5.10, 11.10, 11.20, 13.10, 13.20, 13.30, 13.40, 13.50, 13.60, 17.10, 17.20, 18.10, 18.20, 20.50, 21.10, 21.20, 21.30, 21.40, 23.10, 23.30, 23.40, 23.50, 24.10, 24.20, 24.40, 24.50, 24.60, 24.80, 26.10, 26.20, 26.70, 26.80, 26.130, 26.140, 27.10, 27.20, 27.30, 27.31, 27.32, 27.40, 27.50, 27.70, 27.80, 27.90, 27.91, 27.100, 27.101, 27.110, 27.120, 27.130, 31.10, 31.40, 31.50, 34.30, 34.60, 34.70, 35.10, 39.10, 39.40, 39.60, 39.80, 40.10, 40.30, 40.40, 40.50, 40.80, 40.90, 45.10, 63.10, 63.30, 63.40, 90.10, 90.119, 90.150, 90.160, 90.180, 90.190, 90.200, 90.210, 90.220, 90.290, 90.320, 90.330, 90.340, 90.350, 90.360, 90.380, 90.400, 90.410, 90.440, 90.450, 90.455, 90.460, 90.470 eller 92.10,

3 §
En verksamhet eller åtgärd ska alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan, om verksamheten eller åtgärden

1. enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd omfattas av verksamhetsbeskrivningen i 1.10, 1.11, 5.10, 11.10, 11.20, 13.10, 13.20, 13.30, 13.40, 13.50, 13.60, 17.10, 17.20, 18.10, 18.20, 20.50, 21.10, 21.20, 21.30, 21.40, 23.10, 23.30, 23.40, 23.50, 24.10, 24.20, 24.40, 24.50, 24.60, 24.80, 26.10, 26.20, 26.70, 26.80, 26.130, 26.140, 27.10, 27.20, 27.30, 27.31, 27.32, 27.40, 27.50, 27.70, 27.80, 27.90, 27.91, 27.100, 27.101, 27.110, 27.120, 27.130, 31.10, 31.40, 31.50, 34.30, 34.60, 34.70, 35.10, 39.10, 39.40, 39.60, 39.80, 40.10, 40.30, 40.40, 40.50, 45.10, 63.10, 63.30, 63.40, 90.10, 90.119, 90.150, 90.160, 90.180, 90.190, 90.200, 90.210, 90.220, 90.290, 90.320, 90.330, 90.340, 90.350, 90.360, 90.380, 90.400, 90.410, 90.440, 90.450, 90.455, 90.460, 90.470 eller 92.10,

2. enligt bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd omfattas av verksamhetsbeskrivningen i 10.10, 10.11 eller 10.20 och

a) är en torvtäkt som omfattar mer än 150 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 kubikmeter per kalenderår, eller

b) är en täkt för annat än husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter, torv och matjord undantagna, som omfattar mer än 25 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 ton per kalenderår,

3. är en vattenverksamhet med

a) minikraftverk eller annat vattenkraftverk,

b) vattenöverledning av mer än fem procent av normal lågvattenmängd i något av berörda områden, eller

c) muddring i ett miljöriskområde eller muddring för en farled, eller

4. omfattas av någon av bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. 1 § 2–4 eller 4 a § 13–17 miljöbalken.

I fråga om andra verksamheter och åtgärder än de som avses i första stycket samt i fråga om ändring av sådana verksamheter och åtgärder ska länsstyrelsen med stöd av de kriterier som anges i bilaga 2 till denna förordning besluta om verksamheten eller åtgärderna kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Miljöprocessutredningen har genom regeringens tilläggsdirektiv (dir. 2007:184) fått i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar i fråga om bl.a. förnybar energi och vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar i miljöbalken (1998:808), plan- och bygglagen (1987:10, PBL) och andra berörda författningar. Såväl ursprungsdirektiven (dir. 2007:94) som ovan nämnda tilläggsdirektiv fogas till detta delbetänkande som *bilaga 1 och 2*.

1.2 Utredningens arbete

Miljöprocessutredningen har under arbetet med detta delbetänkande haft tre sammanträden med sakkunnig och experter. Utredningen har vidare arrangerat en hearing med deltagande av berörda myndigheter, organisationer och företag. Därutöver har utredningen varit i kontakt med personal vid ett flertal kommuner och länsstyrelser, de regionala vindkraftsamordnarna, representanter från Luftfartstyrelsen, Lantmäteriet, Föreningen Svenskt Landskapsskydd, Sametinget, Sveriges Samers Riksförbund (SSR), Försvarmakten och Svensk Energi. Vidare har utredningen träffat representanter från Vattenfall AB. Utredningen har även besökt "By- og Landskapsstyrelsen" under det danska "Miljøministeriet" och den danska "Energistyrelsen under Klima- og Energi-ministeriet" i Köpenhamn samt det tyska "Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit" och den tyska "Oberverwaltungsgericht" i Berlin för att få erfarenheter från Danmark och Tyskland. Den särskilde utredaren har dessutom deltagit vid den nationella vindkraftskonferensen i Kalmar.

Miljöprocessutredningen har mottagit skrivelser från Statkraft SCA Vind AB (Vindkraft norr), Vattenfall AB, Fröberg &

Lundholm Advokatbyrå, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Boverket samt Lantbrukarnas Riksförbund (LRF). Skrivelser kom också in till utredningen i samband med hearingen. Utredningen har samrått med Byggprocessutredningen (M 2007:06), Näringslivets Regelnämnd och Verket för näringslivsutveckling (Nutek). Uppgifter har vidare inhämtats från Laholms, Falkenbergs, Piteå och Nordmalings kommuner samt från myndigheter m.fl. i Danmark, Tyskland, Spanien och England.

1.3 Utredningens tidigare betänkanden

I betänkandet *En ny instansordning i mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111) föreslog utredningen att överklaganden av beslut enligt den lagen i fortsättningen ska prövas av miljödomstolarna i stället för som hittills av länsrätterna när det gäller byggärenden och av regeringen i fråga om planärenden. Detta innebär bl.a. att alla överklaganden enligt PBL och miljöbalken som gäller vindkraftverk i fortsättningen ska handläggas av miljödomstolarna. Miljödomstolarnas avgöranden ska enligt utredningens förslag överklagas till Miljööverdomstolen.

I betänkandet *Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler* (SOU 2008:31) föreslog utredningen att miljödomstolarnas domkretsar ska samordnas med vattendistriktet enligt 5 kap. miljöbalken. Enligt betänkandet ska miljödomstolarna vara oförändrade i fråga om antal och kansliorter. Utredningen kommer att behandla frågan om handläggningsreglerna för miljödomstolarna i ett kommande betänkande.

Betänkandena har remissbehandlats.

2 Energipolitik m.m.

2.1 Energipolitik

I början av 1900-talet och årtiondena därefter tog elektrifieringen fart i Sverige. År 1918 kom en ny vattenlag som i huvudsak var en exploateringslag för vattenkraftsutbyggnaden. Vattenkraften har sedan dess varit och är alltjämt en betydande del av svensk elförsörjning. Diskussionen om den svenska energipolitiken tog ny fart i samband med oljekrisen på 1970-talet efter vilken målet för energipolitiken blev att minska energiförbrukningen och oljeberoendet. Under 1970- och 1980-talen startades de svenska kärnkraftsreaktorerna och har sedan dess utgjort ett komplement till vattenkraften för den svenska elförsörjningen. Från 1997 har energipolitiken varit inriktad på användning av inhemska förnybara energikällor samt effektivisering av energianvändningen. Dagens energipolitik syftar till att underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle genom effektivisering av elanvändningen, konvertering till förnybara energilag samt miljömässigt acceptabel elproduktionsteknik. Användningen av fossila bränslen ska hållas på en låg nivå. Nationalälvarna och de övriga älvsträckor som riksdagen har undantagit från utbyggnad skyddas även fortsättningsvis. Det är en viktig förutsättning för den svenska industrin att det finns en säker tillgång till el till ett rimligt pris. Inriktningen av politiken beskrivs utförligare i propositionerna *En uthållig energiförsörjning* (prop. 1996/97:84) och *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energianvändning* (prop. 2001/02:143).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjanden av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el ska bidra till försörjningstrygghet, ökad sysselsättning och förbättrad miljö. Direktivet syftar till att främja en ökning av de förnybara energikällornas bidrag till elproduktionen på den inre marknaden

och att skapa en grund för ett framtida rättsligt ramverk på gemenskapsnivå för detta. Den ökade användningen av el från förnyelsebara energikällor är viktig för att uppfylla Kyoto-protokollet. Direktivet pekar på att sektorn för energi från förnybara energikällor har en särpräglad struktur som bör beaktas vid översynen av reglerna om tillståndsgivning för att uppföra anläggningar som producerar el från förnybara energikällor. Direktivet ålägger medlemsstaterna att utvärdera lagar och författningar för att minska lagstiftningshinder och andra hinder för en ökning av produktion från förnybara energikällor samt för att få fram effektivare och snabbare administrativa förfaranden på lämplig nivå.

Utbyggnaden av vindkraften är en del i arbetet att uppnå det av riksdagen fastställda miljömålet Begränsad klimatpåverkan. Sverige har, tillsammans med övriga EU-länder, ratificerat Kyoto-protokollet. Enligt Kyoto-protokollet ska Sverige reducera utsläppen av växthusgaser med 8 % från 1990 års nivå fram till år 2012

EG-kommissionen har i januari 2008 lagt ett förslag till ett nytt direktiv om främjande av användning för förnybar energi. Även det nya direktivet slår fast att användandet av förnybar energi är viktigt för att minska utsläppen av växthusgaser och uppfylla Kyoto-protokollet. Förnybar energi spelar också en viktig roll för att trygga energiförsörjningen, stimulera den tekniska utvecklingen och ge möjligheter till sysselsättning och regional utveckling, särskilt i landsbygdsområden. Bristen på tydliga regler och samordning mellan olika organ för godkännande har visat sig hindra utvecklingen. Särskild hänsyn bör därför tas till den speciella strukturen hos sektorn för förnybar energi när nationella, regionala och lokala myndigheter ser över sina administrativa rutiner för att ge tillstånd till uppförande och drift av anläggningar som producerar t.ex. el. Administrativa godkännandeförfaranden bör följa tydliga riktlinjer för anläggningar som utnyttjar förnybara energikällor. Medlemsstaterna ska se till att de nationella reglerna för godkännande som gäller för anläggningar som producerar t.ex. el från förnybara källor är proportionerliga och nödvändiga. Medlemsstaterna ska bl.a. fastställa klara riktlinjer för samordning mellan administrativa organ, i fråga om tidsgränser samt mottagande och hantering av planerings- och tillståndsansökningar. Förenklade godkännanderutiner ska fastställas för mindre projekt och det ska utses medlare vid dispyter mellan sökande och myndigheter.

Genom lagen (2003:113) om elcertifikat främjas produktionen av förnyelsebar energi. Lagen är delvis en följd av ovan nämnda EG-direktiv 2001/77/EG. Systemet innebär att varje producent av förnyelsebar energi erhåller ett elcertifikat av staten för varje producerad megawattimme el. De energislag som omfattas är vindkraft, solenergi, geotermisk energi, vågenergi, torv, biobränslen, småskalig vattenkraft (under 1500 kW) samt produktionsökningar till följd av effektiviseringar av befintliga vattenkraftsanläggningar. Varje elleverantör och vissa elanvändare är sedan skyldiga att köpa ett visst antal elcertifikat i förhållande till sin totala produktion respektive användning. Detta krav kallas kvotplikt. Kvotplikten, som anges direkt i lagens 4 kap. 3 §, var vid lagens införande ca 7 % för att successivt stiga till ca 17 % år 2010 och sjunka till ca 4 % år 2030. Affärerna görs upp av aktörerna själva. Den som inte har tillräckligt med certifikat vid den årliga avstämningen tvingas betala en kvotpliktsavgift. Den som har fler certifikat än vad som krävs kan sälja dessa eller spara innehavet för framtiden.

År 2005 togs ett steg framåt för att främja vindkraften som en förnybar energikälla när regeringen i propositionen *Miljövänlig el med vindkraft – åtgärder för ett livskraftigt vindbruk* (prop. 2005/06:143) slog fast att man skulle förbättra förutsättningarna för en långsiktigt hållbar elproduktion från vind benämnd vindbruk.

I propositionen anförde regeringen bl.a.

Utnyttjande av vind för elproduktion bör jämföras med andra näringar som fiske, rennäring samt jord- och skogsbruk vilka också bygger på nyttjande av förnybara naturresurser. Ordet vindbruk bör användas som en sammanfattning av en lokalt förankrad, förnybar och långsiktigt hållbar näring som baseras på produktion av el från vind. En ökad användning av vindkraft bör bidra till ett minskat beroende av icke förnybara energikällor. En utbyggnad av vindkraften bör medverka till utveckling regionalt och inte minst lokalt på landsbygden. Att nya arbetstillfällen tillkommer på landsbygden är en positiv effekt. Underleverantörer till vindkraftsindustrin finns i olika delar av den svenska ekonomin och är en viktig produktionsgren. Regeringen presenterar med denna proposition inriktningen på det arbete som kommer att ske under kommande femårsperiod. Att ta tillvara vindbrukets möjligheter till regional och lokal utveckling spelar här en central roll. I kommuner och övriga myndigheter med samhällsplanerande uppgifter bör arbetet med att främja vindkraften ges högre prioritet än i dag. Regeringens översyn av myndigheternas arbete med vindkraft bör fortsätta. Länsstyrelserna bör ge högre prioritet åt frågor rörande vindkraft än vad som sker i dag. De har en

central roll för vindkraft när det gäller samordning med och mellan kommunernas planering, framtagande av planeringsunderlag, avvägningar vid intressekonflikter och genom arbetet i miljöprövningsdelegationerna. Som regeringens regionala företrädare bör länsstyrelserna aktivt bidra till att förbättra förutsättningarna för en expansion av vindkraft. En aktuell översiktsplan som också behandlar vindkraft tjänar många syften. Den offentliga process som krävs för att ta fram en översiktsplan innebär att medborgarna är informerade, vilket ökar förståelsen och acceptansen för planens innehåll och dess konsekvenser. Företag får information om var kommunen ser möjligheter för etableringar, något som förbättrar möjligheterna för en tidig dialog med konkurrerande intressen. Nätägare kan förutse var utbyggnad kan komma att ske. En aktuell översiktsplan kan underlätta och påskynda efterföljande planering och beviljande av bygglov. Att korta ner den tid som åtgår för planering och beredning av ansökningar kan vara av avgörande betydelse för etableringen av mindre vindkraftsanläggningar. En omfattande utbyggnad av vindkraft ställer krav på anpassning av elnäten och regelverket kring anslutning till dessa. Elnäten påverkar också planeringsförutsättningarna. Regeringen avser att inom kort tillsätta en utredning med uppgift att närmare belysa dessa frågeställningar. I Sverige finns många kommuner som täcker större landområden samtidigt som befolkningsunderlaget är förhållandevis litet. För dessa kommuner, ofta med begränsade resurser för planering, kan det vara svårt att upprätthålla en aktuell översiktlig planering baserad på relevanta och aktuella underlag. Förutsättningarna för de kommuner som vill ha en aktuell kommunal översiktsplan kan vara mycket olika. Ett nytt nationellt vindkarteringsunderlag, Kartläggning av vindpotentialen i Sverige (P 20484-1), som bygger på en nyutvecklad beräkningsmetod från Uppsala universitet presenterades i början av 2006 av Energimyndigheten. Preliminära resultat från karteringen, som också verifierats av mätningar, visar att förutsättningarna för vindkraft lokalt kan skilja sig avsevärt jämfört med tidigare uppskattningar. Framför allt visar karteringen att vindförutsättningarna i inlandet, mellan kusten och fjällen, är bättre än vad som tidigare har antagits. Regeringen bedömer att det stöd som tre kommuner fick för att vitalisera den fysiska planeringen förbättrade möjligheterna för vindkraftsetableringar i de aktuella kommunerna. Det har också visat sig att i de kommuner som pekat ut områden för vindkraft i sin översiktsplanering kan den kommunala prövningen av en föreslagen utbyggnad bli enklare och ta mindre tid. Regeringens uppfattning är därför att det är välmotiverat att införa ett tillfälligt stöd för att öka möjligheterna för intresserade kommuner att bedriva en aktiv översiktlig fysisk planering som kan möta behovet av och klarlägga förutsättningarna för en utbyggnad av vindkraft. Sådan planering bör ske i samråd med de intelligandekommuner som kan komma att beröras av en utbyggnad av vindkraft. För att underlätta en mellankommunal samordning i planeringen bör det nya stödet också

kunna beviljas bl.a. kommunalförbund och andra kommunala samverkansformer. Ett stöd till en översiktlig planering i syfte att klarlägga förutsättningarna för en utbyggnad av vindkraft bör således kunna lämnas till kommuner som har för avsikt att aktualisera, revidera eller på annat sätt komplettera den kommunövergripande översiktsplanen för att vindkraftsintressena skall kunna beaktas. Stöd bör också kunna ges till kommuner som på annat sätt avser att förbättra kunskapsunderlaget kring vindbruk och därmed tydligare klarlägga förutsättningarna för vindkraftsetableringar. Det i plan- och bygglagen reglerade förfarandet vid utarbetande av en översiktsplan skapar förutsättningar för delaktighet hos berörda och intresserade parter och ökar förankringen hos olika intressenter som kommuninvånare, näringsföreträdare, länsstyrelse och andra berörda kommuner för de avvägningar och ställningstaganden som kommer till stånd under planeringsprocessen. Avsikten med stödet är att det skall tillföra resurser till såväl den fysiska planeringen som framtagandet av planeringsunderlag. Därigenom erbjuds ett stöd till kommuner som kan komma att bidra till en ökad utbyggnad av vindkraft men där brister i kunskap och erfarenhet eller avsaknad av resurser försvårar ett sådant arbete. Länsstyrelsernas roll som regional samordnare medför att också länsstyrelserna bör kunna ansöka om att ta del av stödet. Boverket, i samråd med Energimyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting, bör få i uppdrag att ta fram förslag till hur stödet kan utformas mer i detalj. Miljöbalken, plan- och bygglagen och förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar innehåller bestämmelser som innebär att en miljöbedömning sannolikt kommer att krävas för flertalet översiktsplaner.

Riksdagen har satt upp målet att det år 2015 ska vara möjligt att producera 10 TWh el från vindkraft. För att nå det målet krävs ca 2 000 vindkraftverk med en effekt på ca 2 MW vardera. I propositionen *Förnybar el med gröna certifikat* (prop. 2005/06:154) föreslog regeringen att ambitionsnivån för elproduktion från förnyelsebar energi skulle sättas till 17 TWh t.o.m. år 2016.

Energimyndigheten har under 2008 i en rapport¹ presenterat ett förslag till ett nytt planeringsmål för vindkraft år 2020. Förslaget innebär att det ska vara möjligt att producera 30 TWh el från vindkraft varav 20 TWh från landbaserad vindkraft och 10 TWh från havsbaserad vindkraft. För att nå målet 30 TWh krävs att det, beroende på vindkraftverkens storlek och i vilka vindlägen de placeras, byggs 3 000–6 000 vindkraftverk vilket ska jämföras med dagens ca 800 vindkraftverk. Den yta som behövs för detta motsvarar ca 1 500–3 000 km² beroende på vilka vindlägen som väljs. Generellt kan sägas att om man lokaliserar vindkraften till

¹ *Nytt planeringsmål för vindkraften år 2020*, Energimyndighetens rapport (ER) 2007:45.

havs krävs något mindre yta eftersom det blåser mer där. För att nå målet 30 TWh år 2020 krävs en utbyggnadstakt med ca 150–400 vindkraftverk per år. Det kan då röra sig om vindkraftverk med en effekt på 2–5 MW eller mer som kommer att vara 100–180 m höga beroende på var de placeras. Det kan även röra sig om mindre verk med lägre effekt men då krävs det naturligtvis fler vindkraftverk. Energimyndighetens rapport har remissbehandlats. I rapporten finns vissa förslag som omfattas av utredningens uppdrag.

Små vindkraftverk

Parallellt med den storskaliga vindkraftsutbyggnaden finns det även en marknad för mindre vindkraftverk för lokala behov eller lokal elproduktion. Det kan röra sig om öar utan anslutning till elnätet eller om ett tillskott till den egna energiförbrukningen. Det kan även finnas människor som går ihop i en samfällighetsförening och bygger ett eget vindkraftverk dels av ekonomiska skäl, dels av det skälet att det tilltalar många människor att bidra i arbetet med att minska beroendet av fossila bränslen och i övrigt bidra till samhällets miljöarbete. Energimyndigheten har gett ut en särskild handledning för privatpersoner om mindre vindkraftverk.² Fakta om höjder, effekt, energiproduktion m.m. finns i tabellen i avsnitt 2.2.

2.2 Begrepp, jämförelser och förklaringar

Begrepp

Energiprincipen	Den regel som säger att energi varken kan nyskapas eller förstöras. Den kan bara omvandlas från en form till en annan.
Effekt	Förmåga att avge eller förbruka energi under en viss tid. Effekt mäts i watt (W). Effekt anges i watt (W) 1 kW (kilowatt) = 1 000 W 1 MW (megawatt) = 1 000 kW 1 GW (gigawatt) = 1 000 000 kW
Energi	Rörelse eller förmåga till rörelse.

² *Privatperson- Vindkraft – Bygga och ansluta mindre vindkraftverk för eget bruk*, www.energimyndigheten.se.

	Energi = effekt x tid dvs. ett mängdbegrepp
	Energi är effekt gånger tid
	1 Wh = 1 W under en timme, är en wattimme,
	1 kWh = 1 kW under en timme är en
	kilowattimme osv.
	1 MWh (megawattimme) = 1 000 kWh
	1 GWh (gigawattimme) = 1 000 000 kWh
	1 TWh (terawattimme) = 1 000 000 000 kWh
1 kWh	räcker för att driva en normal bilkupévärmare ungefär en timme eller en 60W lampa i nästan 17 timmar (60x17=1020)
1 MWh	räcker för att värma en villa ett par veckor.
1 GWh	räcker för Lunds elbehov under åtta timmar, produceras i Harsprångets vattenkraftstation på en timme eller i kärnkraftverket i Forsmark på 20 minuter
1 TWh	räcker för att driva ett pappersbruk med två stora tidningspappersmaskiner i ett år; Räcker för att driva alla Sveriges tåg, tunnelbanor och spårvagnar i fem månader. Produceras av Ringhals kärnkraftverk på tolv dagar.
Joule	Den internationella energienheten är Joule (J). 1 kWh = 3,6 MJ (miljoner Joule).
Elcertifikat	Elcertifikatsystemet är ett marknadsbaserat stöd för utbyggnad av förnybar elproduktion (sol, vind, vatten och biobränsle) i Sverige. Målet fr.o.m. den 1 januari 2007 är att öka produktionen av el från förnybara energikällor med 17 TWh från 2002 års nivå fram till år 2016. Alla producenter av förnybar el får ett elcertifikat för varje megawattimme el som de producerar. Certifikaten kan sedan säljas eftersom alla elanvändare, med några undantag, är skyldiga att köpa certifikat, den s.k. kvotplikten. Genom att kvotplikten ökar varje år skapas en ökande efterfrågan på elcertifikat, något som stimulerar utbyggnaden av elproduktion med förnybara energikällor

Förnybar energikälla	Energi som ”förnyas”, dvs. cirkulerar och omvandlas i vårt ekologiska system, exempelvis vattenkraft, solenergi, vindenergi, biobränsle, vågenergi m.m.
Turbin	Maskin med propeller eller skovelliknande hjul som drivs av en gas eller vätska och producerar mekanisk energi.
Vindkraftverk	Kraftverk som omvandlar vindenergi till elektrisk energi. Ett vindkraftverk omvandlar vindens rörelser till elektrisk energi. Vindkraften producerar el när det blåser mellan 4–25 m/s men är som mest effektiv vid vindstyrkor på 12 m/s.
Navhöjd	Höjden från marken eller vattenytan upp till turbinens nav på vindkraftverket.
Totalhöjd	Höjden från marken eller vattenytan upp till vingspetsens högsta möjliga läge.

Data om vindkraftverk

Vindkraftverk kan ha olika effekt och olika storlekar och höjder. I slutet på 1980-talet sattes det upp verk på ca 150–225 kW medan under 1990-talet och i början på 2000-talet ökade storleken till 600–750 kW och upp till 1 MW. Dessa vindkraftverk har en totalhöjd på 50–100 m. Dagens vindkraftverk varierar också i storlek. Genomsnittet ligger i dag på ca 2 MW men det finns vindkraftverk på upp till 5 MW och framöver kommer det troligen att finnas även större. Totalhöjden på de verk som planeras i dag kan vara uppåt 150 m eller mer. I nedanstående tabell jämförs data mellan vindkraftverk av olika storlek och från olika tillverkare samt uppgifter från Boverket.

Tabell 2.1 Jämförelser av vindkraftverk

Effekt	Navhöjd ³	Totalhöjd	Turbindiameter	Elproduktion ⁴	Källa ⁵
2,2 kW	12–18 m	14–22 m	3,5 m	ca 3–5 MWh/år	Hannevind
5,5 kW	12–18 m	15–21 m	6 m	ca 10 MWh/år	Hannevind
11 kW	21–27 m	26–32 m	10	ca 20 MWh/år	Hannevind
20 kW	15 m	20 m	10 m	ca 40 MWh/år	Boverket
45 kW	27–33 m	36–42 m	18 m	ca 100 MWh/år	Hannevind
330 kW	44–50	61–67	33		Enercon
400 kW	35 m	53 m	35 m	ca 0,9 GWh/år	Boverket
850 kW	40–74 m	66–100 m	52 m		Vestas
900 kW	55 m	77 m	44 m		Enercon
1,5 MW	60 m	93 m	66 m	ca 3,9 GWh/år	Boverket
2 MW	80–105 m	125–150	90 m		Vestas
2,3 MW	68 m	115 m	94 m	ca 7 GWh/år	Vattenfall
3 MW	80–105 m	125–150 m	90 m		Vestas
3,6 MW	80 m	125 m	90 m		Siemens
5 MW	100 m	160 m	120 m	ca 17,5 GWh/år	Boverket
5 MW (flytande)	80 m	140 m	120 m	ca 22,5 GWh/år	Hydro
8 MW	125 m	200 m	140–155 m	ca 27 GWh/år	Universalwind

I England finns planer på uppförande av ett enstaka verk till havs med en effekt på 7,5 MW. Den svenska regeringen har den 22 maj 2008 meddelat tillstånd för uppförande av 108 vindkraftverk med en totalhöjd på 200 m till havs i svensk ekonomisk zon på Stora Middelgrund i Kattegatt. Dessa verk beräknas enligt ansökan få en sammanlagd installerad effekt på 864 MW vilket innebär att effekten på varje verk måste ligga kring 8 MW.

Både tillverkare av vindkraftverk och vindkraftsexploaterer uppger att de vindkraftsanläggningar som planeras för de kommande åren ofta handlar om grupper av vindkraftverk med totalhöjder på 125–150 m samt att det i skogsbygd kan komma att behövas ännu högre totalhöjder för att klara av de turbulenta vindförhållandena där.

³ Navhöjderna varierar beroende på lokala förutsättningar. Generellt gäller att etablering i skogsområden på grund av turbulens kräver högre navhöjd, vilket ger högre totalhöjd, än vad motsvarande verk till havs eller på slättmark skulle kräva.

⁴ Elproduktionen är angiven enligt tillverkarens uppskattning men varierar naturligtvis beroende på i vilket vindläge vindkraftverket står.

⁵ Boverkets vindkraftshandbok 2008 samt angivna företags hemsidor, www.hannevind.com, www.vattenfall.se, www.vestas.com, www.siemens.com, www.enercon.de, www.hydro.com. Uppgifter om 8 MW-verken är hämtade från regeringens tillstånd den 22 maj 2008 om Stora Middelgrund, dessa verk finns veterligen ännu inte på marknaden.

När det gäller vindkraftverkens ytbehov sägs följande i Boverkets Vindkraftshandbok (s.20).

Vindkraftverkets grundläggning är ett litet ingrepp jämfört med de tillhörande vägarna och ledningarna. Ett gravitationsfundament för ett 90 m högt torn kan vara ungefär 20 m i diameter. Till detta kommer en transformatorstation, som antingen placeras bredvid tornet eller på vissa modeller byggs in i vindkraftverket. Via transformatorstationen kopplas vindkraftverket till kraftledningsnätet. Aggregatomten måste också rymma väg och parkeringsutrymme. För att vindenergin ska utnyttjas optimalt krävs dock en betydligt större yta kring varje vindkraftverk än den bebyggda ytan. När vindkraftverk utvinnet energi så bromsas vinden upp. Vindkraftverken måste därför stå på ett visst avstånd från varandra för att vinden ska hinna "återhämta sig" (den s.k. skuggningseffekten). Ytbehovet för en vindkraftspark kan beräknas till 0,1–0,2 km²/MW beroende på hur terrängen ser ut. I ett område med stora höjdvariationer kan verken stå tätare. En 200 MW vindkraftspark har ett ytbehov på 20–40 km². På land behövs det 4–6 rotordiameters avstånd mellan verken, beroende på hur vindkraftverken placeras i förhållande till vindriktningen. Till havs används oftast längre avstånd mellan turbinerna eftersom den låga turbulensen till havs gör att det behövs en längre sträcka för att fylla på med kringliggande luft. Vilket avstånd mellan turbinerna som krävs är en avvägning där platsbehov, kabel- och väglängder vägs mot total energifångning och laster på turbinerna.

Jämförelse av olika slags energiproduktion

El kan framställas på många olika sätt. År 2006 fördelade sig den svenska elproduktionen och importen enligt följande⁶

Vattenkraft	61 TWh
Kärnkraft	65 TWh
Kraftvärme industri	5 TWh
Kraftvärme fjärrvärme	7 TWh
Kondensproduktion	0,7 TWh
Gasturbin och annan produktion	0,01 TWh
Vindkraft	1 TWh
Import	17 TWh
Totalt	158 TWh

I nedanstående tabell framgår årsproduktionen vid olika produktionsanläggningar för el.

⁶ SCB –Tillförsel och användning av el 1994–2006.

Tabell 2.2 Exempel på effekt och årsproduktion av el vid befintliga anläggningar⁷

Anläggning	Produktion
Ringhals kärnkraftverk, 4 reaktorer, totalt 3 660 MW	ca 25 TWh/år
Forsmarks kärnkraftverk, 3 reaktorer, totalt 3 157 MW	ca 22 TWh/år
Oskarshamns kärnkraftverk, 3 reaktorer, totalt 2 215 MW	ca 17 TWh/år
Vattenkraft från Lule älvs 15 kraftverk, totalt 4 381 MW	ca 13 TWh/år
Stornorrfors vattenkraftverk i Ume älv, 591 MW	ca 2,3 TWh/år
Lagens 18 vattenkraftverk, totalt 130 MW	ca 0,5 TWh/år
Lillgrund, 48 vindkraftverk á 2,3 MW med totalhöjd 115 m, till havs, totalt 110 MW	ca 0,33 TWh/år
Utgrunden Kalmar län, 7 vindkraftverk till havs, totalhöjd 150 m	ca 0,038 TWh/år
På Gotland ca 160 vindkraftverk (varierande storlek)	ca 0,15 TWh/år

Tabell 2.3 Effekt och årsproduktion vid vissa planerade anläggningar⁸

Anläggning	Produktion
Havsnäs 48 vindkraftverk på land á ca 2 MW, totalt 100 MW	ca 0,25 TWh/år
Vattenfall/Sveaskog 550 vindkraftverk på skogsmark i 5 län, 1 500 MW	ca 4 TWh/år
SCA/Statkraft, 7 vindkraftsparker på land i 2 län	ca 2,8 TWh/år
Kriegers flak 128 vindkraftverk till havs	ca 2 TWh/år
Luongastunturi 50–70 vindkraftverk á 3 MW på land ca 180 MW	ca 0,48 TWh/år

Sveriges största skogsägare, Sveaskog, har gjort en inventering och på sina marker lokaliserat 2 000 platser, utanför skyddade områden som t.ex. naturreservat, där det blåser en medelvind över 6,5 m/s.

2.3 Intressanta områden för vindkraft m.m.

Vindberäkning

Uppsala universitet har på uppdrag av Energimyndigheten utfört en vindkartering av Sverige där man kartlagt medelvindhastigheten på 49, 72 respektive 103 m höjd över nollplansförskjutningen.⁹ Resultatet har redovisats dels i tre rikstäckande kartor, en för varje

⁷ Produktionsuppgifterna är hämtade från respektive huvudmans hemsidor utom uppgifterna avseende vindkraften i Gotlands kommun vilka hämtats från kommunens hemsida.

⁸ De planerade anläggningarna har framskridit olika långt. Långt ifrån alla har fått tillstånd. Produktionsuppgifterna är uppskattningar från respektive huvudmans hemsidor.

⁹ Nollplansförskjutningen innebär att man även tar hänsyn till vegetation och bebyggelse m.m. på marken och att förskjutningen i normalfallet är ca ¾ av höjden på föremålen. T.ex. för en skog med 20 m höga träd kommer medelvinden att avse en höjd som är 15 m högre över markytan än vad som anges för nollplansförskjutningen.

höjd, dels i mer noggranna delområdeskartor. Den rikstäckande kartan för 103 m höjd finns i *bilaga 3*. De mer detaljerade kartorna finns att tillgå på Uppsala universitets hemsida¹⁰ och på Energimyndighetens hemsida¹¹.

Det är inte bara medelvinden som påverkar hur mycket energi man kan få från ett vindkraftverk. Ytförhållandena har också betydelse. Ett slätt underlag som åker eller hav ger ett bättre utbyte av vinden än t.ex. skogsmark eftersom skogen ger upphov till turbulens vilket påverkar belastningen på verket.

Riksintresse för vindbruk¹²

Att ett område är angivet som riksintresse för vindbruk, innebär att Energimyndigheten bedömer området som särskilt lämpligt för elproduktion från vindkraft. Bedömningen görs med hänsyn till bl.a. medelvinden i området. Det vilar på berörda kommuner att ta hand om utpekade områden i sin översiktsplanering. Länsstyrelserna ska se till att de berörda kommunerna tillgodoser riksintresset. Att ett område är riksintresse för vindbruk är vägledande vid prövning av mark- och vattenanvändning. Det är alltså först i prövningen i det enskilda fallet som riksintresset får en rättslig betydelse. Då bedöms riksintresse för vindbruk mot andra befintliga riksintressen, exempelvis naturvård, kulturminnesvård, rennäring, försvarsmaktens intressen, luftfart. Efter en översyn av 2004 års riksintressen anger Energimyndigheten nu fler och större områden av riksintresse för vindbruk. Översynen motiverades främst av myndighetens nya vindkartering som gjordes under åren 2006–2007. (Vindkarteringen är en beräkning av vindhastigheten och en kartläggning av vindförhållandena på specifika platser.) Resultatet av vindkarteringen visar på betydande möjligheter till vindkraftsetablering i förhållande till vad som var känt år 2004. Främst gäller det delar av södra Sveriges och Norrlands inland. De nya områdena täcker en större yta på 5 817 km² på land och 1 908 km² i vatten (kust och sjöar), 2,2 procent av Sveriges yta mot tidigare 0,35 procent. Nu anges dock även riksintressen för vindbruk till havs i svensk ekonomisk zon, 1 948 km². Den totala ytan är 9 673 km². De områden som anges som riksintresse för

¹⁰ www.uu.se.

¹¹ www.energimyndigheten.se.

¹² Framställningen i denna del bygger, oredigerat, på Energimyndighetens rapport ER 2008:17, se www.energimyndigheten.se.

vindbruk är befintliga riksintresseområden (med enstaka undantag) och nya områden som kommit fram genom översynen. Samtidigt har ytan för de minsta utpekade områdena dubblerats och är nu 3 km². Resultatet för vilka områden som är riksintressen för vindbruk är en sammanvägning av Energimyndighetens och länsstyrelsernas bedömningar. Processen har skett i samråd med Boverket och andra berörda centrala myndigheter. Energimyndigheten angav tidigare 49 områden i 13 län. År 2008 har det utökats till 423 områden i 20 län (alla län utom Västmanland), se *bilaga 4*. Som en jämförelse utgör riksintresse för naturvård ca 140 000–150 000 km² och områden av riksintresse för friluftsliv 14 000 km². Energimyndigheten bedömer att 2008 års riksintressen möjliggör en elproduktion på ca 20 TWh och att det är ett viktigt planeringsverktyg för att uppnå EU:s mål för förnybar energi. Områdena ska ha en beräknad medelvind om lägst 6,5 m per sekund på 71 m höjd (över nollplansförskjutningen) samt vara större än 3 km². Undantagna områden är nationalparker, nationalstadsparker, obrutna fjällområden, bebyggelseområdet enligt lantmäteriets ”Terrängkartan” med ett skyddsavstånd av 400 m (sluten, hög och låg fritidsbebyggelse) samt vattenområden med ett bottendjup större än 30 m.

Kommunernas översiktsplanering

Kommunerna kan i sina översiktsplaner ange vilka områden den enskilda kommunen anser vara lämpliga för vindkraft i form av särskilda fördjupningar av en översiktsplan eller tillägg, som särskilt kan behandla vindkraft. Det är inte givet att de av kommunen utpekade områdena stämmer med de av Energimyndigheten utpekade riksintresseområdena. Uppgifter om lämpliga områden finns inte i översiktsplanerna hos alla kommuner utan är i viss mån beroende av om terräng- och bebyggelseförhållandena m.m. inom den enskilda kommunen är lämpliga för vindkraft men även kommunens inställning till vindkraft.

2.4 Miljömålen

Miljökvalitetsmålen beskriver de egenskaper som vår natur- och kulturmiljö måste ha för att samhällsutvecklingen ska vara miljömässigt hållbar. Riksdagen har antagit följande sexton nationella miljökvalitetsmål.

1. Begränsad klimatpåverkan
2. Frisk luft
3. Bara naturlig försurning
4. Giftfri miljö
5. Skyddande ozonskikt
6. Säker strålmiljö
7. Ingen övergödning
8. Levande sjöar och vattendrag
9. Grundvatten av god kvalitet
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård
11. Myllrande våtmarker
12. Levande skogar
13. Ett rikt odlingslandskap
14. Storslagen fjällmiljö
15. God bebyggd miljö
16. Ett rikt växt- och djurliv

De miljökvalitetsmål som bedöms vara relevanta i samband med utbyggnaden av vindkraften kommer att beskrivas i korthet och i vissa fall med angivande av uppsatta delmål.¹³

1. Begränsad klimatpåverkan

Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås. Sverige har antagit följande delmål.

¹³ Miljömålsrådets webbsida www.miljomal.nu.

1. De svenska utsläppen av växthusgaser ska, som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst 4 % lägre än utsläppen år 1990. Utsläppen ska räknas som koldioxidekvivalenter och omfatta de sex växthusgaserna enligt Kyoto-protokollet och IPCC:s definitioner. Delmålet ska uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor.

2. Frisk luft

Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas.

3. Bara naturlig försurning

De försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska heller inte öka korrosionshastigheten i tekniska material eller kulturföremål och byggnader.

8. Levande sjöar och vattendrag

Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara, och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.

10. Hav i balans samt levande kust och skärgård

Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

12. Levande skogar

Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

13. Ett rikt odlingslandskap

Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.

14. Storslagen fjällmiljö

Fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar. Sverige har antagit följande delmål.

1. Skador på mark och vegetation orsakade av mänsklig verksamhet ska vara försumbara senast år 2010.
2. Buller i fjällen från motordrivna fordon i terräng och luftfartyg ska minska och uppfylla följande specifikation, nämligen att:
 - minst 60 % av terrängskotrar i trafik senast år 2015 ska uppfylla högt ställda bullerkrav (lägre än 73 dBA),
 - buller från luftfartyg senast år 2010 ska vara försumbart både inom regleringsområde klass A enligt terrängkörningsförordningen (1978:594) och inom minst 90 % av nationalparksarealen.
3. Senast år 2010 ska merparten av områden med representativa höga natur- och kulturvärden i fjällområdet ha ett långsiktigt skydd som vid behov omfattar skötsel och restaurering.
4. Senast år 2005 ska åtgärdsprogram finnas och ha inletts för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder.

15. God bebyggd miljö

Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en lokalt och globalt god miljö. Natur- och kulturvärden ska tas tillvara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Sverige har antagit sju delmål varav nr 1,2 och 6 redovisas här.

1. Senast år 2010 ska fysisk planering och samhällsbyggande grundas på program och strategier för:
 - hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att transportbehovet minskar och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras,
 - hur kulturhistoriska och estetiska värden ska tas till vara och utvecklas,
 - hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden ska bevaras, vårdas och utvecklas för såväl natur- och kulturmiljö- som friluftssändamål, samt hur andelen hårdgjord yta i dessa miljöer fortsatt begränsas,
 - hur energianvändningen ska effektiviseras för att på sikt minskas, hur förnybara energiresurser ska tas till vara och hur utbyggnad av produktionsanläggningar för fjärrvärme, solenergi, biobränsle och vindkraft ska främjas.
2. Bebyggelsens kulturhistoriska värden ska senast år 2010 vara identifierade och ha en långsiktigt hållbar förvaltning.
6. Den totala energianvändningen per uppvärmd areaenhet i bostäder och lokaler minskar. Minskningen bör vara 20 % till år 2020 och 50 % till år 2050 i förhållande till användningen år 1995. Till år 2020 ska beroendet av fossila bränslen för energianvändningen i bebyggelsesektorn vara brutet, samtidigt som andelen förnybar energi ökar kontinuerligt.

16. Ett rikt växt- och djurliv

Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med

tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd. Sverige har antagit följande delmål.

1. Senast år 2010 ska förlusten av biologisk mångfald inom Sverige vara hejdad.
2. År 2015 ska bevarandestatusen för hotade arter i landet ha förbättrats så att andelen bedömda arter som klassificeras som hotade har minskat med minst 30 % jämfört med år 2000, och utan att andelen försvunna arter har ökat.
3. Senast år 2007 ska det finnas metoder för att följa upp att biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas på ett hållbart sätt. Senast år 2010 ska biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas på ett hållbart sätt så att biologisk mångfald upprätthålls på landskapsnivå.

3 Gällande rätt

3.1 Allmänt

Utredningen ska redovisa processen från planering till uppförande av vindkraftsanläggningar. I detta avsnitt redovisas de rättsliga förutsättningarna enligt dagens regelverk för etablering av vindkraftverk. Det är föreskrifter i miljöbalken, PBL, kulturminneslagen (1988:950), ellagen (1997:857), lagen om ekonomisk zon (1992:1140) och kontinentalsockellagen (1966:314), särskilda regler om hindermarkering i luftrummet och till havs, ledningsrätt m.m. samt vissa EG-direktiv.

Vidare anges vilka myndigheter m.fl. som uppträder i prövningsprocessen.

3.2 PBL

PBL innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten samt om bygglov och är av stor betydelse för lokaliseringen av vindkraftverk. Lagen gäller inte för etablering av vindkraftverk utanför territorialgränsen. Den fysiska planeringen innebär – i grova drag – att staten ger vissa ramar och riktmärken genom hushållningsbestämmelserna i miljöbalken som kommunen enligt PBL preciserar i översiktsplanen och som därefter kan konkretiseras och genomföras i detaljplaner och områdesbestämmelser, vilka är rättsligt bindande vid bl.a. bygglovsprövning. Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Länsstyrelsen och regeringen har enligt 12 kap. PBL vissa kontrollmöjligheter. Här nedan redovisas de relevanta krav som gäller i PBL för planering och uppförande av vindkraftsanläggningar. I *bilaga 5* ges en schematisk bild av den plan- och bygglovsprocess som kommer att beskrivas i fortsättningen. Handläggningstiden för plan- och bygglovsprocessen av en vindkrafts-

park beskrivs i *bilaga 6*. Angivna tider bygger dels på uppgifter från Falkenbergs kommun där handläggningstiden i ”normalfall” beräknas till ca ett år, dels på verkliga exempel från Laholms och Piteå kommuner där handläggningstiderna för planprocessen har varit nio månader respektive ett och ett halvt år. I dessa exempel har inte något program antagits och detaljplanen har inte överklagats. I så fall hade handläggningstiden sannolikt blivit betydligt längre, inte sällan upp till tre år eller uppskattningsvis ytterligare ett år per instans. Bygglovsprövningen tar i allmänhet kortare tid. Angivna tider bygger också på rättsfall från allmän förvaltningsdomstol respektive regeringen. Tidsåtgången beror naturligtvis på omständigheterna i varje enskilt fall och kan även variera från kommun till kommun.

3.2.1 Grundläggande markanvändningsregler

PBL innehåller som nyss nämnts bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Syftet med bestämmelserna i PBL om planering och bebyggelse är att med beaktande av den enskilda människans frihet främja samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Av 1 kap. 2 § PBL framgår att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Detta ger kommunen möjlighet att kräva detaljplan (5 kap. 1 § PBL) i samband med planering av bebyggelsen eller områdesbestämmelser (5 kap. 16 § PBL) för t.ex. vindkraftsanläggningar för att säkerställa att syftet med en översiktsplan uppnås eller att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Regeringen får enligt 12 kap. 6 § PBL förelägga kommunen att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det behövs för att tillgodose sådana intressen som avses i 1 kap. 1 och 2 §§, dvs. då ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses eller då regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt.¹

¹ Hittills har – såvitt är känt – inte något planföreläggande enligt 12 kap. 6 § PBL beslutats av regeringen.

3.2.2 Avvägning mellan enskilda och allmänna intressen

Vid prövning av frågor ska enligt 1 kap. 5 § PBL både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är särskilt föreskrivet. Paragrafen preciserar inte hur avvägningen mellan dessa intressen ska göras utan föreskriver enbart ett krav på hänsyn till de olika intressena. Vilka allmänna intressen som ska beaktas anges framför allt i 2 och 3 kap. PBL.²

3.2.3 Allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse

I 2 kap. PBL finns bestämmelser om de lokaliseringsbedömningar som ska göras enligt PBL. Av dessa bestämmelser är framförallt 1–3 §§ tillämpliga på vindkraftsetablering.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket första meningen PBL ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företråde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Detta tillägg fördes in vid tillkomsten av miljöbalken för att den grundläggande hushållningsbestämmelsen skulle få samma lydelse i de båda lagarna (prop. 1997/98:90 s. 306). Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 3 § miljöbalken ska iakttas vid planering och planläggning. Kommunerna ska därför vid beslut enligt PBL ta hänsyn till kraven på en god hushållning med naturresurserna och på miljökvalitet. Det andra syftet har sin grund i de bestämmelser i 12 kap. PBL som ger staten möjligheter att bevaka riksintressen och miljökvalitetsnormer vid beslut enligt PBL. Alla de riksintressen som kommunerna ska tillgodose vid beslut enligt PBL finns angivna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Miljökvalitetsnormerna grundar sig på bestämmelser i 5 kap. miljöbalken.

Frågor om lokalisering av och bygglov för vindkraftverk har kommit under bedömning från olika utgångspunkter. I en del fall

² Vid en avvägning mellan intresset av att kunna uppföra ett vindkraftverk inom Stafsinge-Arvidstorp, Falkenbergs kommun, och klagandenas intresse av att inte drabbas av bullerstörningar (bostadshus ca 125 m och ca 175 m från det planerade vindkraftverket) fann regeringen (beslut den 28 september 1995, M 94/1293/9) att detaljplanen skulle medföra sådana olägenheter för klagandena att den inte borde godtas.

har förhållandena varit sådana att bestämmelserna i 2 kap. 1 § haft avgörande betydelse, eventuellt i förening med andra bestämmelser.³ Ibland har vindkraftsintresset haft företräde i konkurrens med andra intressen.⁴ I flera fall där frågor om bygglov eller förhandsbesked om vindkraftverk i områden av riksintresse för annat ändamål än elproduktion kommit under regeringens prövning till följd av överklaganden har regeringen ställt sig negativ till vindkraftverk med hänvisning till att lokaliseringen saknade stöd i översiktlig planering.⁵ I ett fall om bygglov för vindkraftverk har byggnadsnämnden ställt krav på detaljplan.⁶

Enligt 2 kap. 2 § PBL ska planläggning, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten samt med energi och råvaror ska främjas. En god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens ska också främjas. Hänsyn ska tas till förhållandena i angränsande kommuner. Vid beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser ska en avvägning göras mot eventuella motstående enskilda intressen. I en översiktsplan ska däremot endast beskrivas vilka allmänna intressen som finns i olika områden och ibland också hur starka dessa intressen är.

Bestämmelserna i 2 kap. 3 § PBL innehåller en precisering av lämplighetskravet. I lagtexten används ordet "lokaliseras" för att ange att det här är fråga om vilka delar av kommunen som ska bebyggas.

3.2.4 Krav på byggnader m.m.

De krav på byggnader som finns i bl.a. 3 kap. 1–3 och 10 §§ PBL gäller även i fråga om anläggningar som anges i 8 kap. 2 § PBL, däribland vindkraftverk enligt punkt 6.

Byggnader ska enligt anpassningskravet i 3 kap. 1 § PBL placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller

³ Se t.ex. regeringens beslut den 11 september 1997 (In 97/1684/PL och In 97/1685/PL), den 23 oktober 1997 (In 96/1232/PL) och den 27 november 2003 (M 2002/3620/F/P).

⁴ Se t.ex. regeringens beslut den 13 mars 2003 (M 2001/5127/Hs/P).

⁵ Se regeringens beslut den 18 mars 1999 (M 1999/319/Na) och den 29 november 2001 (M 2000/250/Hs/P).

⁶ Se t.ex. regeringens beslut den 27 november 2003 (M 2003/999/F/P).

landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Byggnader ska ha den yttre form och färg som är estetiskt tilltalande, lämplig för byggnaderna som sådana och som ger en god helhetsverkan.

Enligt omgivningskravet i 3 kap. 2 § PBL ska byggnader placeras och utformas så att de eller deras avsedda användning inte inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen. De olägenheter som åsyftas kan bestå av luftföroreningar, buller, skakningar, ljus eller andra liknande störningar som inte är helt tillfälliga.

3.2.5 Översiktsplan

Varje kommun ska enligt 1 kap. 3 § PBL ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Närmare bestämmelser om översiktsplan finns i 4 kap. PBL. En översiktsplan ska redovisa bl.a. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden och hur kommunen ska tillgodose redovisade riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.

Översiktsplanen är avsedd att behandla de långsiktiga, strategiska frågorna för markanvändning och byggande och ska närmast vara av programmässig och vägledande art. Planen ska ge en samlad information om grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden samt om kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Översiktsplanen ska vidare vara det medel som används för att redovisa hur kommunen avser att vid efterföljande planläggning och prövning av frågor om lov tillgodose riksintressena och iakttä gällande miljö kvalitetsnormer.

Översiktsplanen utgör ett underlag för beslut om användningen av mark- och vattenområden och kan t.ex. redovisa de områden som är lämpliga för vindkraftsutbyggnad och beskriva vindförutsättningar i respektive område, ange riktlinjer för storlek och utformning av vindkraftverken samt eventuella motstående intressen. Översiktsplanen kan dessutom vara ett instrument för mellankommunal samordning av vindkraftsutbyggnad. En sådan plan har inte någon bindande verkan mot myndigheter eller enskilda. En översiktsplan kan i stället ses som en överenskommelse mellan stat och kommun, varvid länsstyrelsens gransknings-

yttrande har betydelse för kommunens planering.⁷ Länsstyrelsen har genom 4 kap. 5 § PBL fått en aktiv roll att under samrådet särskilt ta till vara och samordna statens intressen, tillhandahålla beslutsunderlag och ge kommunen råd vid tillämpningen av de allmänna intressena i 2 kap. PBL, verka för att riksintressena i 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och att miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken följs. Länsstyrelsen ska också verka för en mellankommunal samordning.

Översiktsplanens övergripande karaktär medför normalt att planen är aktuell över en längre period. Nya anspråk och intressen kan successivt aktualisera översyn av en översiktsplan för att den ska behålla sin funktion som vägledande beslutsunderlag. Exempel är lokalisering av vindkraft (prop. 2006/07:122 s. 38–39, 68). En översiktsplan kan ändras genom en ändring för viss del av kommunen eller genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt intresse för exempelvis vindkraft.

Översiktsplanens roll som beslutsunderlag anknyter till beslutssituationer som gäller användningen av mark- och vattenområden. På grund av planens funktion som ett icke bindande underlag finns inga föreskrifter i PBL om vilken betydelse översiktsplanen ska tillmätas vid olika slag av beslut. Eftersom en översiktsplan ska upprättas med tillämpning av 2 kap. PBL utgör den dock ett viktigt underlag för prövningen av ett bygglovsärende.

Översiktsplanens roll som underlag för beslut enligt PBL belyses i viss mån genom myndigheternas beslutsskäl i ärenden om detaljplan eller bygglov. Detaljplanens eller byggprojektets förhållande till kommunens översiktsplan tilläggs i sådana sammanhang betydelse, när det gäller att värdera de allmänna intressena i ärendet, i den mån översiktsplanen har ett sådant innehåll med avseende på det aktuella området att den kan ge vägledning. Regeringen har i några fall ställt sig negativ till sökta bygglov för vindkraftverk med hänvisning till att det i de aktuella fallen saknades starka och väl underbyggda skäl för lokaliseringen, t.ex. stöd i en översiktlig planering.

Översiktsplanen är avsedd att spela en väsentlig roll också i markanvändningsfrågor i andra sammanhang än i ärenden enligt PBL. Eftersom översiktsplanen saknar bindande rättsverkan är dess roll därvid densamma som i PBL-ärendena, dvs. den har betydelse

⁷ Se vidare Boverkets rapport *Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen*, juni 2007.

som beslutsunderlag. Många kommuner har dock ännu inte hunnit planera för vindkraft i sin översiktsplan, eller just påbörjat det arbetet. Vissa av dessa har i stället antagit en s.k. vindkraftspolicy. Liksom översiktsplanen är en sådan policy inte juridiskt bindande vid en rättslig prövning av ett enskilt ärende enligt PBL eller miljöbalken. En vindkraftspolicy kan emellertid i praktiken reglera de flesta förhållanden som är väsentliga för en vindkraftsanläggning. Det kan gälla de geometriska förhållandena mellan verken i en vindkraftspark samt anpassning till befintliga verk och avstånd mellan grupper av vindkraftverk liksom grupperingen av verk i en park. En vindkraftspolicy kan också gälla avstånd till bostäder, bullervärden, vindkraftverkens färg och text m.m. på verken. Liksom en översiktsplan kan en vindkraftspolicy ingå i beslutsunderlaget vid en prövning av en vindkraftsanläggning.

Enligt 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden (hushållningsförordningen) ska en bedömning även göras av om en verksamhet går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt den för området gällande översiktsplanen. Planen blir därigenom ett beslutsunderlag som kan ha stor inverkan på lokaliseringsbedömningen vid bl.a. tillståndsprövningen enligt miljöbalken.⁸

Samrådsförfarandet vid upprättandet av en översiktsplan regleras i 4 kap. 2 a–5 §§ PBL. Av dessa bestämmelser följer att det är kommunen – till skillnad från tillståndsprövningen enligt miljöbalken där det är verksamhetsutövaren – som ansvarar för att samrådet blir tillräckligt genomfört. Samråd ska ske enligt bestämmelserna i 6 kap. 11–18 och 22 §§ miljöbalken, om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken. Syftet med samrådet – både enligt PBL och miljöbalken – är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Enligt 6 kap. 12 § miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas.

⁸ Se Miljööverdomstolens dom den 1 november 2005 (mål nr. M 2966-04). Enligt Miljööverdomstolen har en aktuell och väl underbyggd översiktsplan stor betydelse när det gäller att bedöma vad som är en lämplig lokalisering av tillståndspliktig verksamhet. Under målets handläggning i Miljööverdomstolen hade kommunen antagit en ny översiktsplan i vilken redovisades ett område som lämpligt för vindkraft. I planen angavs också att stor restriktivitet skulle gälla för vindkraftsutbyggnad i övrigt. Miljööverdomstolen fann att eftersom det aktuella området var det enda som kommunen pekade ut som en lämplig plats för vindkraft var bolagets utredning tillräcklig för att kunna bedöma lokaliseringen. Sammantaget fann Miljööverdomstolen att det allmänna intresset att bygga ut vindkraft för att främja en hållbar utveckling talade för att bifalla bolagets ansökan vid prövning enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Eftersom de motstående intressena inte var av sådan styrka att de utgjorde hinder för en etablering bifölls bolagets ansökan om tillstånd.

Det är kommunfullmäktige som fattar beslut om översiktsplanen. Detta beslut kan bara överklagas genom laglighetsprövning.

De kommuner som vill planera för vindkraft genom att göra tillägg i översiktsplanen kan söka ett särskilt stöd för detta hos Boverket.

3.2.6 Detaljplan och områdesbestämmelser

Detaljplan

Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker enligt 1 kap. 3 § PBL genom detaljplaner. Bestämmelser om när detaljplaner ska upprättas och om vad sådana planer ska innehålla finns i 5 kap. PBL.

Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning ska ske genom detaljplan för

1. ny sammanhållen bebyggelse,
2. ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som ska förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked, och
3. bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

Detaljplan kan upprättas i fråga om sådana vindkraftsanläggningar som kräver bygglov enligt 8 kap. 2 § 1 st. 6 PBL.

Hur omfattande regleringen i en detaljplan bör vara för en grupp av vindkraftverk beror bl.a. på vad man vill uppnå med planen, förhållandena inom planområdet och i dess omgivning m.m. Planen får inte innehålla flera och mer detaljerade bestämmelser än vad som behövs i varje enskilt fall.

Kommunen får enligt 8 kap. 5 § 1 st. PBL i en detaljplan besluta att bygglov inte krävs för att på det sätt och under den tid som närmare anges i planen utföra åtgärder som avses i 1–3 §§. Bestämmelsen innebär att kommunen genom beslut i detaljplan helt kan befria åtgärder inom planområdet från bygglovsplikt. Den kan användas när en detaljplan är så detaljerad att det egentligen inte återstår några frågor att pröva i ett bygglovsärende, t.ex. när planen utarbetats för ett speciellt projekt. I detaljplanen kan då

beslutas att lov inte ska krävas för att utföra de åtgärder som behövs för att genomföra planen. I beslut om bygglovsbefrielse kan de lovbefriade åtgärderna preciseras genom beskrivningar och hänvisningar till bifogade ritningar. Om fastighetsägaren vill avvika från sådana preciseringar, blir byggnadsföretaget lovpliktigt.

Enligt 8 kap. 5 § 3 st. PBL får inte beslut om bygglovsbefrielse fattas om bygglov krävs för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen. Att enskilda som berörs av detaljplanen kan överklaga alltför omfattande lovfrihet som kan påverka deras förhållanden följer av allmänna rättsgrundsatser. Länsstyrelsen kan vidare vid prövning enligt 12 kap. PBL upphäva ett antagandebeslut om t.ex. ett riksintresse inte har tillgodosetts genom att lovplikten lagts på en för låg nivå. Om sådana situationer kan antas uppstå torde reglerna innebära att beslut om lovbefrielse inte får fattas. (a. prop. s. 114 f.)

I en detaljplan kan enligt 5 kap. 7 § PBL bestämmelser meddelas om skyddsanordningar som behövs med hänsyn till kraven på hälsoskydd, säkerhet och goda yttre miljöförhållanden. I vissa fall kan bestämmelser meddelas om att t.ex. vindkraftverk ska ha ett visst byggnadstekniskt utförande, så att störningar från omgivningen motverkas. Vid planläggningen kan nödvändigt skydd från störningar åstadkommas genom att skydds- och säkerhetsområden avsätts runt anläggningarna. För sådana områden kan bestämmelser meddelas om tillåtlighet och teknisk utformning av t.ex. vindkraftverk.

En detaljplan får inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Områdesbestämmelser

Närmare bestämmelser om områdesbestämmelser finns också i 5 kap. PBL.

I sådana områden där rättsverkan är nödvändig för att säkerställa syftet med en översiktsplan kan områdesbestämmelser antas. Detta kan t.ex. komma i fråga när det gäller att fastställa en lämplig användning av områden av riksintresse. Med områdesbestämmelser – som berörda sakägare kan överklaga genom förvaltningsbesvär – kan kommunen uppnå en bindande verkan gentemot bl.a. fastighetsägarna i frågor som rör t.ex. markens användning för olika ändamål samt bebyggelsens lokalisering och utformning.

En avgörande skillnad mellan detaljplan och områdesbestämmelser är att områdesbestämmelser är avsedda för reglering av vissa avgränsade frågor, medan detaljplanen ger en mer eller mindre fullständig reglering av hela bebyggelsemiljön inom planområdet. Områdesbestämmelser reglerar enstaka, sporadiska förändringar. Detaljplanen är ett mera aktivt instrument för kommunen att främja att vissa förändringar kommer till stånd. Om kommunen finner att områdesbestämmelser är otillräckliga och antar en detaljplan för det berörda området, upphör områdesbestämmelserna att gälla när detaljplanebeslutet vinner laga kraft.

Enligt 5 kap. 16 § 4 PBL får med områdesbestämmelser regleras placering, utformning och utförande av byggnader och andra anläggningar.

Kommunen får även i områdesbestämmelser besluta att bygglov inte krävs för att på det sätt som närmare anges i bestämmelserna utföra eller ändra anläggningar, bl.a. vindkraftverk.

Förfarandet

Program

En detaljplan ska grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, om det inte är onödigt. Avsikten är att det i ett tidigt skede av planarbetet ska komma till stånd en dialog mellan kommunen och dem som kan beröras av den tilltänkta planen. Effekten av detta förväntas bli att kommunens beslutsunderlag breddas med de berördas erfarenheter och synpunkter samt att sakägare m.fl. får möjligheter till insyn och påverkan innan planen fått ett alltför konkret innehåll och kommunens ställningstaganden blivit låsta.

Programmet kan ange principiella riktlinjer för utformningen eller bevarandet av miljön inom planområdet och den standard i stort som miljön avses få. En översiktsplan kan ersätta programmet om översiktsplanen innehåller sådana riktlinjer för detaljplanearbetet att innebörd och konsekvenser kan utläsas tillräckligt tydligt. I dessa fall bör det krävas att översiktsplanen är aktuell samt att detaljplanen har stöd i översiktsplanen och är förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande över denna (prop. 1994/95:230 s. 74).

Krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt PBL

Av 5 kap. 18 § 2 st. PBL framgår att när en detaljplan upprättas för t.ex. vindkraftverk ska bestämmelserna i 6 kap. 11–18 och 22 § miljöbalken tillämpas, om planen kan antas medföra en sådan betydande miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken.

Bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar genomgick betydande ändringar som trädde i kraft den 21 juli 2004 respektive den 1 maj 2005. Ändringarna år 2004 (prop. 2003/04:116) tillkom i syfte att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SEA-direktivet) samt protokollet om strategiska miljöbedömningar till FN/ECE:s konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbo-konventionen). Ändringarna år 2005 (prop. 2004/05:59) var föranledda av att den Europeiska kommissionen påpekat att Sverige inte fullt ut uppfyllt sina skyldigheter enligt rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

MKB-direktivet handlar om miljöbedömning av vissa projekt – i 6 kap. miljöbalken benämnda verksamheter och åtgärder – som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, bl.a. på grund av sin art, storlek eller lokalisering. SEA-direktivet ställer krav på en miljöbedömning av sådana planer och program som anger förutsättningarna för kommande tillstånd för de i MKB-direktivet uppräknade verksamheterna och åtgärderna.

Enligt artiklarna 1 och 2 i SEA-direktivet gäller att en plan eller ett program faller inom direktivets räckvidd endast om

- planen eller programmet utarbetas eller antas av en myndighet eller kommun,
- det i lag eller annan författning finns ett krav på att upprätta eller anta planen eller programmet och
- planen eller programmet kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

I direktivets artikel 3.2 anges vilka planer och program som ska omfattas av kravet på miljöbedömning därför att de som huvudregel ska anses medföra betydande miljöpåverkan. Det gäller planer och program som utarbetas för bl.a. energi.

En miljöbedömning ska enligt 6 kap. 11 § 1 st. miljöbalken göras när en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar en plan eller

ett program, som krävs i lag eller annan författning, om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas. I förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (MKBF)⁹ har regeringen angett vilka planer som alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan samt om undantag från kravet på miljöbedömning.

Enligt 4 § MKBF ska genomförandet av en plan antas medföra en betydande miljöpåverkan bl.a. om planen anger förutsättningar för kommande tillstånd för sådana verksamheter som anges i bilaga 1 eller 3 till förordningen. Samtliga tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar anges i bilaga 1. Vidare är vindkraftsanläggningar generellt sett upptagna i bilaga 3.

Vid tillämpningen av 6 kap. 11 § miljöbalken ska enligt 4 § MKBF genomförandet av en plan, ett program eller en ändring i en plan eller ett program antas medföra en betydande miljöpåverkan om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas innefatta en verksamhet eller åtgärd som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, eller planen, programmet eller ändringen anger förutsättningarna för kommande tillstånd för sådana verksamheter eller åtgärder som anges i bilaga 1 eller 3 till förordningen och är en översiktsplan eller en annan plan eller ett annat program som utarbetas för bl.a. energi, fysisk planering eller markanvändning.

I fråga om detaljplaner eller andra planer och program som avses i 4 § 1 st. MKBF och som enbart avser användningen av små områden på lokal nivå ska genomförandet antas medföra en betydande miljöpåverkan endast om myndigheten eller kommunen med beaktande av de kriterier som anges i bilaga 4 till förordningen finner att så är fallet. Detsamma gäller när myndigheten eller kommunen endast gör mindre ändringar i sådana planer och program som avses i första stycket.

Av planerna enligt PBL är det enbart översiktsplaner och detaljplaner som berörs av kravet på miljöbedömningar, eftersom dessa planer är de enda som krävs enligt lag (förordningsmotiven Fm. 2005:2 s. 17). Detaljplaner har dock generellt hänförts till direktivets undantagsbestämmelse (artikel 3.3) om planer i vilka användningen av små områden på lokal nivå fastställs. Detta beror

⁹ Regeringen har som bakgrund till förordningen utfärdat Förordningsmotiv (Fm. 2005:2) med kommentarer till de enskilda föreskrifterna.

på att detaljplaner får omfatta endast en begränsad del av en kommun. Därför måste i varje enskilt fall göras en bedömning huruvida en detaljplan kan antas ha betydande miljöpåverkan (a. förordningsmotiv s.18).

Om kommunens bedömning leder fram till att genomförandet av en detaljplan för t.ex. vindkraftverk kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska kommunen således göra en miljöbedömning av planen, vilket innefattar bl.a. upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning.

Vid upprättandet av områdesbestämmelser krävs inte någon miljökonsekvensbeskrivning. Enligt 5 kap. 16 § PBL kan dock områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås. Om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats före beslutet om översiktsplanen kommer alltså en sådan beskrivning att ingå i underlaget för områdesbestämmelserna.¹⁰

En detaljplan kan falla in under SEA-direktivets tillämpningsområde också av det skälet att den kan antas påverka ett Natura 2000-område enligt 7 kap. 27 § 1 st. 1 eller 2 miljöbalken. Tillstånd krävs för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett sådant område. EG-domstolen har i två domar gjort vissa uttalanden angående de bedömningar som ska göras när fråga uppkommer om behovet av miljökonsekvensbeskrivning för planer som kan antas påverka ett Natura 2000-område.¹¹

En kommun som har upprättat en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 12 § miljöbalken ska ge berörda kommuner och myndigheter samt allmänheten skälig tid att yttra sig.

Om ett förslag till plan kräver samråd enligt både 6 kap. 14 § miljöbalken och annan författning, t.ex. PBL, ska kommunen enligt 8 § 2 st. MKBF sträva efter att genomföra samråden i ett sammanhang. Här är det naturligt att kommunen samordnar det nu aktuella

¹⁰ Boverkets vindkraftshandbok 2008 s. 81.

¹¹ EG-domstolen har slagit fast att kravet på att det ska göras en miljöbedömning gäller under förutsättning att det är sannolikt eller att det finns en risk för att planen eller projektet kommer att ha en betydande inverkan på det berörda området. Med hänsyn särskilt till försiktighetsprincipen anses en sådan risk föreligga när det på grundval av objektiva kriterier inte kan uteslutas att planen eller projektet kommer att ha en betydande påverkan på det berörda området (EG-domstolens dom i mål nr C-98/03, kommissionen mot Tyskland, REG 2006 s. I-53, punkt 40, och i mål nr C-6/04, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2005 s. I-9017, punkt 54). Detta uttalande har haft ett avgörande inflytande på utgången i rättsprövningsmålet RÅ 2006 ref. 88, där Regeringsrätten upphävde regeringens beslut i ett ärende om antagande av detaljplan på grund av att en miljökonsekvensbeskrivning skulle ha upprättats i fråga om planens inverkan på ett angränsande Natura 2000-område.

samrådet med det mer utförligt reglerade samrådet i 4 respektive 5 kap. PBL (prop. 2003/04:116 s. 48). Med allmänheten ska i detta sammanhang förstås den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd eller som har ett intresse av beslutsfattandet, inbegripet miljöorganisationer och andra berörda organisationer. Enligt 6 kap. 16 § miljöbalken ska miljökonsekvensbeskrivningen samt synpunkter från samråd beaktas innan planen antas. Det är inte något ovillkorligt tvång att välja det miljömässigt bättre alternativet (a. prop. s. 67 f.).

När en plan har antagits ska kommunen i en särskild sammanställning redovisa hur miljöaspekterna integrerats i planen, hur miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd beaktats, skälen till att planen antagits i stället för andra alternativ samt de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning.

Enligt 6 kap. 22 § miljöbalken ska myndigheter och kommuner eftersträva samordning av arbetet med bedömningar och beskrivningar. Som tidigare har påpekats finns det ett nära samband mellan SEA-direktivet och MKB-direktivet. Ibland innebär de båda direktiven att miljöbedömningar måste göras som delvis överlappar varandra eller avser samma miljöpåverkan. Det är enligt regeringen viktigt att de som tillämpar bestämmelserna kan se sambandet mellan de bedömningar som ska göras och samordna arbetet så att det material och den information som samlas in i den ena bedömningen kan användas även i den andra bedömningen (a. prop. s. 46).

Programsamråd och plansamråd

När program utarbetas och när förslag till detaljplan upprättas, ska kommunen enligt 5 kap. 20 § PBL samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och kommuner som berörs av programmet eller förslaget. Vidare ska sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av programmet eller förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har väsentligt intresse av programmet eller förslaget beredas tillfälle till samråd.

Beslutsunderlag och samrådsredogörelse

Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samråden bör kommunen redovisa planeringsunderlag av betydelse samt de viktigaste följderna av förslaget. När det finns program eller miljökonsekvensbeskrivning ska även dessa redovisas. Vid samråd om ett förslag till detaljplan ska motiven till förslaget redovisas. De synpunkter som har framförts vid samråden samt kommentarer och förslag med anledning av synpunkterna ska redovisas i en gemensam samrådsredogörelse.

Under samrådet ska länsstyrelsen ta till vara och samordna statens intressen, ge råd om tillämpningen av 2 och 3 kap. PBL, verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, tillgodoses och miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs samt verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

Under utställningstiden – kungörelse och underrättelse

Innan detaljplanen antas ska kommunen enligt 5 kap. 23 § PBL ställa ut planförslaget under minst tre veckor. Den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra detta skriftligen under utställningstiden.

Efter utställningstiden

Efter utställningstiden ska kommunen sammanställa de synpunkter som senast under utställningstiden har framförts skriftligen och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som ska fogas till handlingarna i ärendet. Utlåtandet eller ett meddelande om var utlåtandet hålls tillgängligt ska sändas för kännedom till dem som inte fått sina synpunkter tillgodosedda. Ny utställning ska ske, om förslaget ändras väsentligt efter utställningen.

3.2.7 Bygglov

Bygglovsplikten för vindkraftverk trädde i kraft den 1 januari 1982 efter förslag i prop. 1980/81:99. I propositionen behandlas främst frågan om de små vindkraftverken. Bygglovsplikten infördes av säkerhetsskäl, på grund av risk för omgivningspåverkan (a. prop. s. 7 f.). Föredragande departementschefen erinrade om ett konstaterande i rapporten (SOU 1979:54) *Mark och vatten* att en mer omfattande utbyggnad av vindkraften kunde leda till konflikter med andra markanvändningsintressen och att detta krävde ytterligare behandling i den fysiska riksplaneringen. Departementschefen förklarade att han inte tog upp sådana frågor av mer övergripande karaktär i det ifrågavarande sammanhanget. Lagändringen infördes i 52 och 54 §§ dåvarande byggnadsstadgan (1959:612) utan föregående remissbehandling eller lagrådsgranskning.

Vindkraftverk är ingen byggnad utan i PBL:s mening är det en anläggning. Uttömmade bestämmelser om bygglov i fråga om andra anläggningar än byggnader finns i 8 kap. 2 § 1 st. PBL. Det krävs bygglov för att uppföra vindkraftverk, om vindturbinens diameter är större än två meter eller om kraftverket placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken eller om kraftverket ska fast monteras på en byggnad. Detta innebär att vissa mindre anordningar är undantagna från lovplikten (prop. 1980/81:99 s. 9). Alla förutsättningar måste vara uppfyllda för att undantaget ska gälla. Diametern på vindturbinen ska beräknas på den största cirkel som turbinen beskriver kring sin axel. Med anordningens höjd över marken avses den största höjd anordningen uppnår, inklusive mast eller torn. Föredragande statsrådet förklarade sig vara medveten om (a. prop. s. 9) att förslaget innebar att det på stora fastigheter kunde bli möjligt att utan bygglov uppföra vindkraftverk med mycket höga master eller torn, om bara diametern på turbinen inte blev större än 2 m. På en och samma fastighet kunde det även komma att uppföras flera små vindkraftverk utan bygglov. Statsrådet bedömde dock att risken var liten för att bestämmelserna skulle utnyttjas på dessa sätt.

Vid tillkomsten av PBL innehöll lagrådsremissen inget förslag till saklig ändring av bestämmelserna om bygglov för vindkraft. Lagrådet ansåg vid jämförelse mellan punkt 6 och punkterna 5 och 7 i 8 kap. 2 § PBL knappast motiverat att medge undantag från bygglovsplikten för vindkraftverk av viss storlek eller visst bygg-

nadssätt. Enligt punkterna 5 och 7, framhöll Lagrådet, skulle nämligen bygglovsplikten vara oinskränkt för master och – enligt Lagrådets förslag – också för torn, som inte var avsedda för endast en fastighets behov, samt för master och plank. Frågan om vindkraftverk borde undantas från bygglov skulle också komma i ett nytt läge enligt PBL. Av 8 kap. 5 § PBL följer nämligen att kommunen i områdesbestämmelser under vissa förutsättningar kan föreskriva frihet från bygglov för alla slags anläggningar och anordningar som avses i 8 kap. 2 § PBL. Lagrådet förordade därför att bygglovsplikten skulle omfatta alla slag av vindkraftverk. Föredragande statsrådet förklarade (prop. 1985/86:1 s. 659 f.) med tanke på att bestämmelserna då rätt nyligen införts och såvitt statsrådet hade bekant fungerat väl, att han inte var beredd att göra den sakliga ändring som låg i lagrådets förslag.

Det krävs också bygglov för att väsentligt ändra en anläggning. Enligt 8 kap. 5 § får kommunen under vissa förutsättningar i detaljplan eller områdesbestämmelser besluta om undantag från bygglovsplikten.

När en bygglovsansökan om t.ex. uppförande av vindkraftverk kommer in till byggnadsnämnden ska ansökan prövas antingen enligt 8 kap. 11 § eller 12 § PBL, beroende på om platsen dit vindkraftverken ska lokaliseras omfattas av detaljplan eller inte.

Enligt 8 kap. 11 § 1 st. PBL ska i princip ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan bifallas om åtgärden är förenlig med detaljplanen och uppfyller kraven i 3 kap. 1, 2 och 10–18 §§ PBL. Mindre avvikelser får dock tillåtas.

Enligt 8 kap. 12 § 1 st. PBL ska ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden som inte omfattas av detaljplan bifallas om åtgärden uppfyller kraven i 2 kap., inte ska föregås av detaljplaneläggning på grund av bestämmelserna i 5 kap. 1 §, inte strider mot områdesbestämmelser samt uppfyller kraven i 3 kap. 1, 2 och 10–18 §§. Mindre avvikelser från områdesbestämmelser får dock tillåtas.

Byggnadsnämnden prövar ansökningar om bygglov.

När en ansökan om bygglov görs, ska de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt lämnas in som behövs för prövningen. Ansökningarna ska vara skriftliga. Beträffande enkla åtgärder får ansökan dock göras muntligen. Enligt den ovan nämnda propositionen (s. 10 f.) torde ofta en muntlig ansökan om bygglov vara tillräcklig när det gäller vindkraftverk.

Vid ansökan om bygglov för vindkraftverk kan en översiktsplan vara tillräcklig. Enligt Boverkets vindkraftshandbok, den 23 maj 2008, s. 53, är de handlingar som krävs för ett bygglov i stort sett desamma som krävs för anmälan om miljöfarlig verksamhet. Även om en åtgärd inte kräver lov ska byggnadsnämnden, om det begärs, pröva frågan om lov till åtgärden, s.k. frivilligt bygglov.

Byggnadsnämnden ska, innan lov lämnas, genom underrättelse bereda kända sakägare och kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt vissa organisationer och föreningar tillfälle att yttra sig över ansökningen, om åtgärden innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller ska utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser. I vissa fall får underrättelse ske genom kungörelse.

Byggnadsnämndens beslut om bygglov kan överklagas genom förvaltningsbesvär.

Enligt 8 kap. 34 § 1 st. PBL ska byggnadsnämnden på ansökan ge förhandsbesked huruvida en åtgärd, t.ex. uppförande av vindkraftverk, som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen.

3.2.8 Tillsyn och kontroll

Bygglovsprövningen omfattar inte vindkraftverkets utformning och kvalitet i tekniskt avseende utan ansvaret för att de tekniska egenskapskraven uppfylls vilar helt på byggherren oavsett om bygglov har meddelats eller inte. Bestämmelserna i 9 kap. PBL om tillsyn och kontroll i byggprocessen syftar bl.a. till att säkerställa att byggherren kan ta ansvar för att arbetena utförs på rätt sätt och att det som byggs kan antas komma att uppfylla samhällets krav. Byggherren har därför en skyldighet att till byggnadsnämnden komma in med en bygganmälan och att utse en eller flera kvalitetsansvariga. Detta gäller även anläggningar som inte är bygglovspliktiga.

När en bygganmälan har kommit in ska byggnadsnämnden låta staka ut vindkraftverkets eller vindkraftsparkens läge och märka ut dess höjdläge. Byggnadsnämnden ska också skyndsamt kalla till byggsamråd. Vid byggsamrådet ska en genomgång göras av arbetenas planering, de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att vindkraftsanläggningen ska

kunna antas komma att uppfylla de krav som avses i 3 kap. PBL inklusive 2 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. samt den samordning som behövs. Resultatet av byggherrens och kommunens genomgång vid byggsamrådet ska dokumenteras i en kontrollplan. När byggherren har uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa enligt 10 kap. PBL ska nämnden utfärda ett slutbevis.

3.2.9 Påföljder och ingripanden vid överträdelser

Om en byggherre missköter sig eller om t.ex. vindkraftsanläggningen påvisas ha allvarliga brister kan byggnadsnämnden ingripa som tillsynsmyndighet enligt bestämmelserna i 10 kap. PBL.

Förbud m.m.

Byggnadsnämnden får förbjuda att ett visst byggnads-, rivnings- eller markarbete fortsätts, om det är uppenbart att arbetet strider mot bestämmelserna i PBL eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen. Byggnadsnämnden får även förbjuda att ett byggnadsarbete fortsätts innan de uppkomna bristerna avhjälpas, om nämnden finner att byggherren brister mot någon väsentlig del av kontrollplanen. Nämnden ska vidare förbjuda att arbetet fortsätts om det är uppenbart att ett arbete utförs på ett sådant sätt att det äventyrar en anläggnings hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa.

Byggnadsnämnden får meddela föreläggande om att vidta rättelse inom viss tid när någon utan lov har vidtagit en åtgärd som kräver bl.a. bygglov. Innan ett föreläggande meddelas i ett sådant fall ska byggnadsnämnden pröva om lov kan lämnas till åtgärden. Ett föreläggande av aktuellt slag går vanligen ut på att det som utförts ska undanröjas eller ändras. Ett föreläggande får förenas med vite.

Om en anläggning har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i närheten av den, kan byggnadsnämnden förbjuda anläggningen. Ett sådant förbud får förenas med vite.

Byggnadsnämndens möjligheter att ingripa är underkastade regler om tioårspreskription.

Avgifter

Om någon utan lov utför en åtgärd som kräver bygglov ska byggnadsavgift tas ut med ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som enligt taxa skulle ha betalats om lov till åtgärden hade meddelats. Om rättelse sker, ska byggnadsavgift inte tas ut. Rättelse måste emellertid ske innan frågan om påföljd eller ingripande tas upp till överläggning vid byggnadsnämndens sammanträde. Den omständigheten att lov beviljas i efterhand inverkar inte på frågan om uttag av byggnadsavgift.

Vid andra överträdelser än ovan nämnda, ska byggnadsnämnden ta ut en särskild avgift om en överträdelse sker genom att arbetet utförs utan att det finns någon kvalitetsansvarig, någon underlåter att göra bygganmälan eller arbete utförs i strid mot något beslut som byggnadsnämnden har meddelat enligt PBL.

Frågor om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden och dessa avgifter tillfaller kommunen.

När överträdelsen är av särskilt allvarlig beskaffenhet ska förutom byggnadsavgift även tilläggsavgift tas ut. Frågor om tilläggsavgift prövas av allmän förvaltningsdomstol på talan av byggnadsnämnden.

3.3 Miljöbalken

Det finns flera regler i miljöbalken som gäller vindkraftverk. Sådana anläggningar omfattas av definitionen för miljöfarlig verksamhet i 9 kap. 1 § miljöbalken och är anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt förordningen (1988:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). Vindkraftparker på över 10 MW kan bli föremål för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken om kommunfullmäktige begär det. Vindkraftverk som anläggs i vattenområden är tillståndspliktig vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Beroende på lokalisering kan vindkraftverken omfattas av reglerna om områdesskydd i 7 kap. miljöbalken.

3.3.1 Övergripande bestämmelser

En grundtanke i miljöbalken är att kommande generationer ska tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Energihushållning är ett syfte med balken. I första hand ska förnybara energikällor användas.

Miljöbalken gäller parallellt med annan lagstiftning. Andra lagar kan ha delvis andra syften än miljöbalken. Om lagkonflikter uppstår får de lösas av rättstillämpningen t.ex. genom tillämpningen av den allmänna rättsgrundsatsen att en specialregel går före en mer allmänt hållen regel (*lex specialis*).¹²

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Den som bedriver yrkesmässig verksamhet ska använda bästa möjliga teknik.

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk mark- och vattenområden ska den plats väljas som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Bestämmelsen får störst betydelse när en plats ska väljas för en ännu inte påbörjad verksamhet vilket oftast är fallet för vindkraftsetableringar.

I situationer som rör ändrad markanvändning ska dessutom tillämpas hushållningsreglerna i 3–4 kap. miljöbalken. Det gäller tillståndsprövning enligt 9 eller 11 kap., tillåtlighetsprövning enligt 17 kap., prövning enligt 9 kap. 6 § av anmälningsskyldiga miljöfarliga verksamheter, prövning enligt 11 kap. 9 a § av anmälningsskyldiga vattenverksamheter samt anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Tillstånd eller dispens enligt miljöbalken får inte ges i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser. Någon motsvarande koppling till en kommunal översiktsplan finns inte. Däremot finns det exempel från rättspraxis som visar att en tillståndsansökan för en plats som pekats ut som lämplig för vindkraft i en kommunal översiktsplan ofta bedöms som lämplig i miljöbalksprövningen.¹³ Lokaliseringen i fråga om avstånd till bostäder är bedömd av Miljööverdomstolen i ett flertal fall. Sammanfattningsvis kan sägas

¹² Prop.1997/98:45 del 1 s. 190 ff.

¹³ Se t.ex. Miljööverdomstolen den 1 november 2005, mål nr M 2966-04, den 31 oktober 2001, mål nr M 8328-99, och den 29 december 2003, mål nr M 623-02.

att avstånd från ett vindkraftverk till en bostad under 400 m är ovanliga.

De allmänna kraven gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen ska man ta hänsyn till miljönyttan jämfört med kostnaderna. Kostnaden för en verksamhetsutövare för att uppfylla hänsynsreglerna ska alltså vara motiverad från miljösynpunkt.

3.3.2 Hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken innebär att områden som har ett särskilt nationellt intresse för ett visst värde eller en viss användning inte ska tas i anspråk för andra ändamål utan att frågan om en långsiktigt lämplig mark- och vattenanvändning har klarlagts.

Allmänt om bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken

De grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden finns i 3 kap. miljöbalken. Bestämmelsernas syfte är att främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. I bestämmelserna redovisas vilka intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen och som därför ska ges ett försteg framför andra intressen när markanvändningsfrågor ska avgöras. Bestämmelserna tillämpas vid prövning av mål och ärenden enligt balken och andra lagar samt vid planläggning och prövning av lov enligt PBL.

Mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är bäst lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär

Områden av riksintresse

Identifiering och avgränsning av de områden som kan vara av riksintresse sker i en process där centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner medverkar. Bestämmelser om ansvarsfördelningen med närmare riktlinjer för samarbetet mellan de olika myndigheterna finns som tidigare nämnts i hushållningsförordningen.

Skyddet enligt reglerna om riksintressen kan avse rennärningen och yrkesfisket, naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet, värdefulla ämnen eller material, anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering samt totalförsvarets anläggningar.

Anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering (8 §)

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Områden som är av riksintresse för sådana anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Områden som på grund av sin beskaffenhet eller sitt läge är särskilt lämpliga för anläggningar som behövs för vissa viktiga och nödvändiga funktioner i samhället ska alltså skyddas. Det är här bl.a. fråga om att slå vakt om sådana lägesbundna naturresurser som är mindre vanligt förekommande och som därför gör vissa mark- och vattenområden särskilt lämpade för sådana anläggningar. Det kan gälla grunda havsområden som är lämpliga för anläggande av havsbaserad vindkraft och områden på land som på grund av tillräckliga avstånd till boende är lämpliga för elproduktion genom vindkraft. Staten har en möjlighet att se till att reservation av mark görs för ett visst ändamål. Detta innebär dock inget slutligt ställningstagande från statens sida. Av detta följer inte heller

automatiskt att kommunen tvingas godta ett visst företag på den aktuella platsen.

Energimyndigheten har som angetts i avsnitt 2.3 pekat ut områden av riksintresse för vindkraften.

Totalförsvarets anläggningar (9 §)

Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Konflikter mellan olika riksintressen

Det kan hända att två eller flera olika riksintressen står emot varandra inom ett och samma område. I ett sådant fall ska den användning ges företräde som på lämpligaste sätt främjar en hushållning med mark- och vattenområden i ett långsiktigt perspektiv. En sådan bedömning ska i enlighet med miljöbalkens mål innefatta ekologiska, sociala, kulturella och samhälls-ekonomiska hänsynstaganden. Totalförsvarets intresse ska ges företräde om ett område eller en del av det behövs för en anläggning för totalförsvaret. Här avses områden som måste få disponeras av totalförsvaret om den fastlagda försvarsgraden för landet ska kunna upprätthållas. Vid bedömningen av vilket riksintresse som har företräde, har Sveriges internationella åtaganden också betydelse. I 4 kap. miljöbalken finns särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet, vilka i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. Bestämmelserna innebär för dessa områden att avvägningar om den inriktning av mark- och vattenanvändningen som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt görs redan i de olika paragraferna i 4 kap. Beslut som fattas i konfliktsituationer mellan olika riksintressen med stöd av 3 kap. får alltså inte strida mot bestämmelserna i 4 kap.

Bestämmelserna om riksintressen i 4 kap. miljöbalken

Bestämmelserna om riksintresseområden i 4 kap. innehåller särskilda föreskrifter för hushållning med mark och vatten i vissa områden i landet. Områdena anges direkt i lagtexten. Dessa oftast vidsträckta områden är i sin helhet av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som påtagligt påverkar områdenas natur- och kulturvärden får komma till stånd endast under vissa i kapitlet närmare angivna förutsättningar eller om det finns särskilda skäl.

Reglerna gäller områden av riksintresse enligt följande:

4 kap. 2 § miljöbalken	turism och rörligt friluftsliv
4 kap. 3 § miljöbalken	obruten kust; områden där anläggningar som anges i 17 kap. 1 § 1 samt 4 a § 1–11 får inte komma tillstånd (gruppstation för vindkraft på över 10 MW ingår bland dessa anläggningar)
4 kap. 4 § miljöbalken	begränsningar av ytterligare fritidsbebyggelse samt begränsningar avseende industrietableringar (ej vindkraft)
4 kap. 5 § miljöbalken	begränsningar för bebyggelse och anläggningar i angivna fjällområden
4 kap. 6 § miljöbalken	begränsningar för vattenkraftutbyggnaden i angivna vattendrag
4 kap. 7 § miljöbalken	Nationalstadspark
4 kap. 8 § miljöbalken	en begränsning med koppling till Natura 2000-områden som innebär att verksamheter som kan påverka sådana områden bara får komma tillstånd om tillstånd lämnats.

I hushållningsförordningen finns närmare regler om Boverkets, länsstyrelsernas och vissa andra centrala myndigheters ansvar. Boverket har uppsikten över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Länsstyrelserna och de centrala förvaltningsmyndigheterna ska vid uppsikten inom sina respektive verksamhetsområden göra

regeringen uppmärksam på om urvalet av områden av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken behöver regleras närmare.

Särskilt om riksintresset obruten kust i 4 kap. 3 § miljöbalken och vindkraft

Riksintresset obruten kust skyddar särskilt utpekade kuststräckor i norra Bohuslän från Norge till Brofjorden, på ostkusten från Simpevarp till Arkösund, på ostkusten i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde samt på Öland från etableringar av gruppstationer för vindkraft med en uteffekt överstigande 10 MW. Det område det gäller utåt i havet är en zon på 1–3 sjömil utanför den s.k. baslinjen enligt 4 § lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium.¹⁴ Regeln innebär ett uttryckligt förbud mot gruppstationer för vindkraft med en uteffekt överstigande 10 MW.

Det ovan nämnda förbudet i 4 kap. 3 § miljöbalken avser gruppstationer för vindkraft med tre eller flera aggregat med en sammanlagd effekt på mer än 10 MW. Regeln förhindrar inte att det byggs enstaka vindkraftverk eller gruppstationer med en effekt under 10 MW. Vid en genomgång av vilken utbyggnad som skett finner man att det skiljer sig markant åt mellan de olika områdena.

Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden

Tjugo vindkraftverk med en installerad effekt från 225 kW till 1 MW finns byggda i Tanums kommun inom riksintresseområdet. Vindkraftverken är uppförda efter anmälan enligt miljöbalken och bygglov. Utbyggnaden av vindkraft inom aktuellt område i Bohuslän är således begränsad.

Öland

På Öland finns i dag ca 60 verk som byggts från början av 1990-talet och fram till i dag. Ingen grupp har mer än 10 MW uteffekt. År 1997 byggdes en grupp på 16 verk vid Kastlösa där verken är på 600 kW vardera vilket ger en sammanlagd uteffekt

¹⁴ Prop. 1985/86:3 s. 113.

strax under 10 MW. Den senaste stora vindkraftsparken som byggts heter St. Istad och har 5 verk på 2 MW vardera. Gränsen för 10 MW har varit helt styrande på Öland. Det finns även planer på nya grupper om 4–5 verk som sammantaget inte blir mer än 10 MW och även planer på enskilda verk. Länsstyrelsen har tillsammans med Ölands två kommuner pekat ut 19 områden som ska studeras vidare. Länsstyrelsen och kommunerna är ense om att vindkraften ska placeras i grupper på Öland och att det därtill ska finnas fria områden. Öland har bra vindförhållanden. Länsarkitekten i Kalmar län anger att gränsen på 10 MW för vindkraft på Öland hindrat ett optimalt utnyttjande av vindenergin på Öland. Utan dagens gräns skulle länsstyrelsen och kommunerna kunna styra vindkraften till större grupper som skulle ge större energiutbyte samtidigt som påverkan på landskapet blev mindre. Gruppen vid Kastlösa med 16 verk skulle t.ex. mycket väl kunna ersättas med färre men större verk med högre effekt som kan ge större energiproduktion än de befintliga 16 verken.

Ostkusten i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund

Inom det i 4 kap. 3 § miljöbalken på ostkusten utpekade området från Simpevarp till Arkösund har det inte byggts något vindkraftverk inom den del som ligger i Kalmar län, dvs. från Simpevarp och upp till länsgränsen. Från gränsen mellan Kalmar län och Östergötlands län upp till Arkösund har det endast byggts mindre verk för lokal produktion. Utbyggnaden av vindkraft i området är således mycket blygsam.

Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde

Inom det område som anges i 4 kap. 3 § miljöbalken finns i dag fyra vindkraftverk, Norrvåge (två verk med sammanlagd effekt på 1,7 MW), Skagsudde (ett verk med effekten 600 kW) och Hornöberget (ett verk på 600 kW). Utbyggnaden av vindkraft inom det aktuella området i Ångermanland har således hittills varit tämligen begränsad.

Övrigt

När en myndighet som ska tillämpa 3–4 kap. miljöbalken ska besluta i ett ärende ska det i beslutet anges om anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av området samt gällande regionplan eller kommunal översiktsplan.

Även om ett område i sin helhet utpekats som riksintresse enligt 4 kap. 2 § miljöbalken är inte varje form av vindkraftsetablering utesluten i området. I fråga om riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ska bedömas om områdena redan är exploaterade och om de värden som utgör grunden för utpekandet av området som riksintresse kommer att påtagligt skadas av en vindkraftsetablering.¹⁵

För områden som inte är utpekade som riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och som dessutom är utpekade som lämpliga för vindkraft i den kommunala översiktsplanen väger även bedömningen enligt miljöbalkens portalparagraf 1 kap. 1 § tungt. Det allmänna intresset av förnybar energiproduktion och dess betydelse för ett uthålligt samhälle väger ibland tyngre än eventuell påverkan på landskapsbilden.¹⁶

3.3.3 Miljökonsekvensbeskrivningar

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar enligt 6 kap. miljöbalken är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.

En miljökonsekvensbeskrivning ska, enligt 6 kap. 1 § miljöbalken, ingå i en tillståndsansökan enligt 9, 11 och 12 kap. miljöbalken. Samma sak gäller för tillståndansökningar enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (Natura 2000-ansökningar).

¹⁵ Miljööverdomstolen den 12 december 2007, mål nr M 2602-07, avseende vindkraftsanläggning under 10 MW samt Miljööverdomstolen den 28 maj 2007, mål nr M 4571-06, avseende anmälningsärende under 1 MW.

¹⁶ Miljööverdomstolen den 1 november 2005, mål nr M 2966-04, avseende tre vindkraftverk.

Den som avser att bedriva en tillståndspliktig verksamhet ska tillställa länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan vara särskilt berörda ett samrådsunderlag. När samrådet avser en sådan verksamhet som, enligt 3 § MKBF, alltid ska anses medföra betydande miljöpåverkan ska verksamhetsutövaren dessutom samråda med allmänheten, kommuner, andra statliga myndigheter och organisationer. Under samrådet ska länsstyrelsen verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen.

Gången i samrådsskedet är redovisad i de schematiska översikterna av tillståndprocessen för miljöfarlig verksamhet som finns i *bilaga 7*.

Omfattningen av samrådsprocessen och miljökonsekvensbeskrivningen bestäms av om en verksamhet ska anses ha betydande miljöpåverkan eller inte. Regeringen har i 3 § MKBF angett vilka verksamheter som alltid ska anses ha betydande miljöpåverkan. För vindkraft sammanfaller gränsen för att en verksamhet alltid ska anses medföra betydande miljöpåverkan enligt MKBF med gränsen för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt FMH dvs. i vatten 1 MW och på land 25 MW.

Verksamheter som inte alltid ska anses ha betydande miljöpåverkan ska bedömas från fall till fall i frågan om sådan påverkan ska anses föreligga. Den bedömningen görs, enligt 3 § 2 st. MKBF utifrån kriterierna som anges i bilaga 2 till förordningen.

En miljökonsekvensbeskrivnings omfattning

En miljökonsekvensbeskrivning ska ha den omfattning som behövs för att uppfylla syftet. Om verksamheten har betydande miljöpåverkan ska beskrivningen dessutom alltid innehålla

1. en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas, t.ex. hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds,
3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra,

4. en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, och
5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–4.

När en miljökonsekvensbeskrivning ska redovisa alternativa utformningar får länsstyrelsen, inom ramen för samrådsförfarandet, ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte ska redovisas.

Miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter som anses ha betydande miljöpåverkan har således mer formella krav på utformningen än beskrivningar för projekt som inte medför betydande miljöpåverkan. I det senare fallet har lagstiftaren mer inriktat sig på syftet än på formen. Detta är i enlighet med MKB-direktivet.

Kravet på alternativa platser får en särskild betydelse när det gäller lokaliseringen av vindkraftverk då dessa för att leverera elström kan uppföras på många platser och ändå kopplas in och leverera el till det gemensamma elnätet. Det betyder att det alltid är möjligt att utreda alternativa platser.

Miljööverdomstolen har i ett mål ansett att i ett öppet jordbrukslandskap med en riksväg och en starkt trafikerad europaväg och höga föremål, bl.a. vindkraftverk, i närheten får inverkan av vindkraftverk på landskapsbilden anses måttlig och meddelade i aktuellt mål, i motsats till länsstyrelsen och miljödomstolen, tillstånd till tre vindkraftverk på platsen utan att alternativa platser hade redovisats. Miljööverdomstolen fann att eftersom lokaliseringsregeln i 4 § miljöskyddslagen (1969:387) var uppfylld krävdes det ingen alternativ lokalisering.¹⁷

Frågan om miljökonsekvensbeskrivningens kvalitet ska bedömas i varje enskilt fall. Det är vanligt att motståndarna till ett projekt anser en miljökonsekvensbeskrivning vara bristfällig. I ett fall ansåg klagandena att miljökonsekvensbeskrivningen saknade rörliga animeringar och att det därmed var svårt att få en uppfattning om påverkan på landskapsbilden. Vidare saknades i miljökonsekvensbeskrivningen uppgifter om kraftledningen till vindkraftsparken. Sökanden invände att kraftledningen skulle

¹⁷ Miljööverdomstolen den 7 maj 2004, mål nr M 9178-02.

beskrivas i den miljökonsekvensbeskrivning som skulle tas fram till ansökan om linjekoncession enligt ellagen (1997:857). Miljöverdomstolen instämde i miljödomstolens bedömning att den upprättade miljökonsekvensbeskrivningen var tillräcklig för den sökta anläggningen.¹⁸

Jämförelse med EG-direktiv

MKBF baseras på det bakomliggande MKB-direktivet, se avsnitt 3.2.6. I MKB-direktivet anges i bilaga 1 respektive 2 vilka projekt som obligatoriskt ska miljöbedömas och när det ska bedömas från fall till fall om det behövs en miljöbedömning enligt direktivet. Vindkraftverk omfattas, enligt direktivet, inte av obligatoriskt krav på miljökonsekvensbedömning utan behovet av en beskrivning ska bedömas från fall till fall. Vindkraft är uppräknad i bilaga 2 till direktivet där det anges att bedömning ska ske enligt artikel 4.2 i direktivet. Om en verksamhet efter en bedömning i det enskilda fallet antas medföra betydande miljöpåverkan ska verksamheten, enligt MKB-direktivet, tillståndsprövas.

MKBF som innebär att vissa vindkraftverk, dvs. de som ska tillståndsprövas, alltid ska anses ha betydande miljöpåverkan skiljer sig således från MKB-direktivet. Motsvarande tolkning gjorde Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet i den promemoria av den 24 april 2006 som föregick ändringen av gränsen för tillståndspliktig vindkraft på land från 1 MW till 25 MW.¹⁹

3.3.4 Skydd av områden

I 7 kap. miljöbalken finns regler om områdesskydd. Redan vid planeringen av vindkraftverk bör man utreda om den tilltänkta platsen omfattas av dessa regler. De regler om områdesskydd som främst kan ha betydelse för vindkraftsetableringar gäller nationalparker (7 kap. 2 § miljöbalken), naturreservat (7 kap. 4 § miljöbalken), kulturreservat (7 kap. 9 § miljöbalken), biotopskyddsområden (7 kap. 11 § miljöbalken), strandskydd (7 kap. 13–14 och

¹⁸ Miljööverdomstolen den 25 oktober 2007, mål nr M 300-07, överklagat till HD (Gabrielsberget).

¹⁹ Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, promemoria den 24 april 2006 *Prövningen av vindkraftverk enligt miljöbalken och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd* s.4.

16 §§ miljöbalken) och natura 2000-områden (7 kap. 28 § miljöbalken).

Nationalparker, natur- och kulturresevat

Nationalparker, natur- och kulturresevat är oftast lätt identifierbara och upplysning om dessa områden kan erhållas från Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna.

Nationalparkerna är belägna på mark som ägs av staten. Syftet med nationalparkerna är att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd. Naturligtvis hindrar inget att flera olika landskapstyper förekommer i en stor nationalpark. Vid tolkning av bestämmelsen kan ledning hämtas från förarbetena till 1952 års naturskyddslag. I Naturskyddsutredningens betänkande *Förslag till ny naturskyddslag m.m.* (SOU 1951:5) anges att nationalparker har som syfte att åt samtid och eftervärld såsom hela nationens tillhörighet skydda sammanhängande större områden, vilka utgör karakteristiska prov på ursprungliga eller av kulturinflytelser relativt oberörda landskapstyper med tillhörande ytbildning, djurvärld och växtvärld. Parkerna ska enligt uttalandet bilda centralhärdar för vetenskaplig forskning men samtidigt i princip stå öppna för envar (a. bet. s. 85). I motiven till naturvårdslagen betonades att parkerna normalt ska vara tillgängliga för turister, t.ex. genom bilvägar till parkernas närhet, vandringsleder och raststugor (prop. 1964:148, s. 40). Turismen ska dock inte få medföra att områdenas ursprungliga karaktär går förlorad. Syfte och geografiska gränser för nationalparkerna anges i Nationalparksförordningen (1987:938).

Etablering av vindkraftverk kan enligt utredningens bedömning inte kombineras med nationalparker. Energimyndigheten har inte heller pekat ut områden av riksintresse för vindkraften i någon nationalpark, jämför avsnitt 2.3.

Natur- och kulturresevat ligger antingen på mark som ägs av staten eller på privat ägd mark där staten i många fall har betalat intrångsersättning för de inskränkningar resevatet medför för markägare och nyttjanderättshavare.

Naturresevat kan för det första inrättas i syfte att bevara biologisk mångfald. Stadgandet knyter an till vad som ska gälla enligt 1 kap. 1 § 2 st. miljöbalken för att balkens mål ska kunna uppnås. Sådana resevat ska för det andra kunna inrättas i syfte att

vårda och bevara värdefulla naturmiljöer. Exempelvis kan behovet av skydd för landskapsbilden och av geologiskt intressanta formationer tillgodoses med hänvisning till att de utgör värdefulla naturmiljöer. Det finns inte något hinder mot att som naturreservat skydda ett område som utöver värdefull naturmiljö också kan karaktäriseras som ett kulturpräglad landskap. Tvärtom kan det i många fall vara så att naturmiljöns skyddsvärde höjs just genom anknytningen till det kulturpräglade landskapet. Syftet med naturreservat kan för det tredje vara att tillgodose behov av områden för friluftslivet.

Skyddsbehovet för kulturmiljön regleras särskilt i 7 kap. 9 § miljöbalken genom skyddsformen kulturreservat som används för att skydda kulturlandskap som präglas av äldre tiders hävd och brukningsformer eller som innehåller värdefulla kulturlandskaps-element.

När det gäller natur- och kulturreservat får frågan om vindkraftverk kan byggas i ett område avgöras från fall till fall utifrån vad som är syftet med det aktuella skyddet, vilka föreskrifter som gäller i området och i vilken mån en vindkraftsetablering kan samordnas med skyddssyftet.

Biotopskyddsområden

Biotopskydd infördes år 1991²⁰ för att skydda värdefulla småbiotoper som ansågs hotade. Ett biotopskydd kan antingen avse ett utpekade område eller vara generellt och avse alla områden av en viss typ inom hela landet eller viss del av landet. Skyddet omfattar livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter. Skyddsformen används då ett generellt skydd är önskvärt och då det är möjligt att klart avgränsa skyddsobjektet. Det krävs därför att biotoperna uppfyller vissa krav på ekologisk stabilitet. De områden som omfattas av biotopskyddet kan vara av varierande storlek. Det ska dock vara fråga om mindre områden. Områdena är så små att det inte är lämpligt att inrätta naturreservat. Skyddet är en del av den svenska strategin för bevarande av biologisk mångfald.²¹ Inom ett biotopskyddsområde får det inte bedrivas verksamheter eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Regeringen har enligt 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd och bilagan till

²⁰ Prop. 1990/91:90.

²¹ Prop. 1993/94:30.

förordningen beslutat om generella biotopskydd för alléer, källor med omgivande våtmark i jordbruksmark, odlingsrösen i jordbruksmark, pilevallar, småvatten och våtmarker i jordbruksmark, stenvallar i jordbruksmark och åkerholmar.

Biotopskyddet är inte uttryckligt samordnat med prövningen av miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet vilket innebär att om man vill etablera en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken, i ett område som omfattas av biotopskydd så kan man utöver tillståndsprocessen även behöva ansöka om dispens från biotopskyddet. Tillståndsprocesserna avgörs av antingen miljödomstol eller av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation medan dispens från biotopskyddet avgörs av länsstyrelsen. Mål som avgörs av miljödomstolen kan dock läggas samman enligt regeln i 21 kap. 3 § miljöbalken. Det varierar från fall till fall hur nära ett biotopskyddsområde en vindkraftsetablering kan ske. Denna fråga får avgöras med hänsyn tagen till arten av och syftet med biotopskyddet.

Strandskyddsområden

I Sverige råder, enligt 7 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken generellt strandskydd inom 100 m från strandlinjen kring, hav, insjöar och vattendrag. Strandskyddet kan utökas till 300 m, vilket har skett på många ställen. Strandskyddets syfte var ursprungligen enbart att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv men år 1994 tillkom syftet att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.²² Skälet till denna utvidgning var i korthet att strävan att bevara en fullödig biologisk mångfald hade blivit en alltmer central aspekt i naturvårdsarbetet och att stränder som biotoper är sällsynt rika på arter och är av särskild betydelse för den biologiska mångfalden.

Inom strandskyddsområde får enligt 7 kap. 16 § miljöbalken inte

1. nya byggnader uppföras,
2. byggnader ändras så att de kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än de tidigare har använts till,
3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse som avses i 1 och 2,

²² Prop. 1993/94:229.

4. andra anläggningar eller anordningar utföras som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller som väsentligt försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter, eller
5. andra åtgärder vidtas som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter.

Ett vindkraftverk kan omfattas av punkterna 4 och 5 i 7 kap. 16 § miljöbalken.

Länsstyrelsen har enligt 7 kap. 18 § miljöbalken möjlighet att lämna dispens från strandskyddsreglerna om det finns särskilda skäl.

För strandskyddet finns i 7 kap. 17 § 1 st. 2 miljöbalken en särskild samordningsregel för tillståndsprövningar och strandskydd som går ut på att förbuden i 7 kap. 16 § miljöbalken inte gäller verksamheter som har tillstånd enligt miljöbalken eller har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 §§ miljöbalken. Detta medför att strandskyddet ska beaktas i tillståndsprövningen i stället för genom en särskild dispensprövning.

Natura 2000-områden

Skapandet av Natura 2000 är en av EU:s viktigaste åtgärder för att bevara biologisk mångfald. Det är unionens bidrag till att förverkliga intentionerna i bland annat konventionen om biologisk mångfald och Bernkonventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter och deras livsmiljöer. EG-direktiven innehåller bestämmelser som medlemsstaterna är skyldiga att införliva i det egna regelverket och tillämpa inom landet. Enligt rådets direktiv 79/409/EEG (fågeldirektivet) och rådets direktiv 92/43/EEG (habitatdirektivet) ska medlemsländerna bland annat utse särskilda skyddsområden för fåglar och särskilda bevarandeområden för i direktivet uppräknade arter och naturtyper. Dessa områden utgör nätverket Natura 2000. Vilka områden som valts ut, och varför, framgår av webbplatsen Sveriges Natura 2000-områden.²³

Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs det tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område.

²³ Källa - www.naturvardsverket.se.

Tillstånd kan i enlighet med 7 kap. 28 b § miljöbalken endast ges om den planerade verksamheten inte skadar de livsmiljöer som avses att skyddas och inte medför att de skyddade arterna utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av de utpekade arterna i området.

Enligt 7 kap. 29 § miljöbalken kan tillstånd lämnas trots bestämmelsen i 7 kap. 28 b § om det saknas alternativa lösningar, verksamheten måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse eller kompensationsåtgärder vidtas så att syftet med områdesskyddet ändå kan tillgodoses. Tillstånd enligt 7 kap. 29 § miljöbalken får bara lämnas efter regeringens tillåtelse.

Vid bedömningar av om tillstånd ska ges ska bedömningar göras mot de utpekade naturtyperna och arterna. Prövningsmyndigheten får tillåta verksamheten eller åtgärden först efter att ha förvissat sig om att den är förenlig med direktivet. Det betyder att myndigheten ska förvissa sig om att verksamheten eller åtgärden, ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, inte kan skada livsmiljön i området för den art eller de arter som avses att skyddas. Om området utsetts för bevarande av en viss livsmiljö och bedömningen visar att livsmiljön skulle komma att försämrans rent fysiskt, kan alltså tillstånd inte lämnas. Bedömningen av vad som är en försämring måste naturligtvis ske med utgångspunkt i önskemålet att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för den art eller de arter som är typiska för livsmiljön. En försämring kan därför förutses om den yta som omfattas av livsmiljön minskar eller om verksamheten eller åtgärden skadar en viss fysisk struktur eller funktion som livsmiljön har och som är nödvändig för att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för de berörda arterna. Myndigheten ska förvissa sig om att verksamheten eller åtgärden, ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, inte innebär en sådan störning att den på ett betydande sätt försvårar möjligheten att i området bevara den art eller de arter i området som avses att skyddas. Den störning som kan komma att inträffa måste vara betydande för att denna bestämmelse ska utgöra ett hinder för tillstånd.

Tillståndsplikten enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken är inte begränsad till att avse bara verksamheter eller åtgärder inom själva Natura 2000-området utan gäller verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka området.

Natura 2000-tillstånd söks hos länsstyrelsen. För att så långt som möjligt undvika dubbla tillståndsförfaranden ska om verksamheten omfattas av någon annan tillståndsplikt enligt 9 eller 11–15 kap. miljöbalken Natura 2000-prövningen samordnas med prövningen hos den myndighet som prövar den andra tillståndsfrågan. Länsstyrelsen i det län där det berörda naturområdet finns ska i sådana fall beredas tillfälle att yttra sig.

Artskydd

I 8 kap. miljöbalken och i artskyddsförordningen (2007:845) finns regler om fridlysta djur- och växtarter. Reglerna syftar till att skydda i bilagor till förordningen uppräknade djurarter i alla deras livsformer samt fortplantnings- och viloplatser för arterna. För växtarter finns motsvarande genom förbud att plocka, gräva upp, förstöra m.m. de i bilagorna uppräknade växterna. De svenska reglerna följer EG-förordningarna: rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem och kommissionens förordning (EG) nr 865/2006 av den 4 maj 2006 om närmare föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem.

Länsstyrelsen kan i det enskilda fallet ge dispens från artskyddsförordningen. Dispens får ges när det inte finns någon annan lämplig lösning, om dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Vidare krävs att dispensen behövs för att skydda vilda djur eller växter eller bevara livsmiljöer för sådana djur eller växter, för att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom, av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, för forsknings- eller utbildningsändamål, för återinplantering eller återinförsel av arten eller för den uppfödning av en djurart eller den artificiella förökning av en växtart som krävs för detta, eller för att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i liten omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar i en liten mängd.

Länsstyrelsen kan även ge dispens från förbud att skada arter som räknas upp i bilaga 2 till artskyddsförordningen. I det enskilda

fallet får länsstyrelsen ge dispens från dessa förbud som avser länet eller del av länet, om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

Vid en vindkraftsetablering bör miljökonsekvensbeskrivningen innehålla uppgifter av betydelse för artskyddsfrågor så att dessa kan bedömas tillsammans med övriga frågor i ärendet. Miljödomstolen kan vid en tillståndsprövning ta till sig dispensärendet enligt samordningsregeln i 21 kap. 3 § miljöbalken. Vid prövning hos länsstyrelsernas miljöprövningsdelegation finns inte motsvarande samordningsmöjlighet. Om en planerad vindkraftsetablering berör något artskydd ska länsstyrelsen, eller miljödomstolen om dispensprövningen samordnats med tillståndsärendet, avgöra om dispens från artskyddsreglerna ska ges eller inte.

Sammanfattning om vindkraft, områdesskydd och artskydd

Förekomsten av områdesskydd och artskydd är frågor som den som söker tillstånd eller gör anmälan enligt miljöbalken måste ta med i sin planering. Om ett skyddat område eller skyddad art berörs måste det redovisas i ansöknings- eller anmälningshandlingarna där frågan kommer att avgöras i samband med lokaliseringsprövningen enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.

Frågor om tillståndsprövning och områdesskydd eller artskydd är bara samordnade med tvingande verkan när det gäller strandskydd (7 kap. 17 § miljöbalken) och Natura 2000-områden (7 kap. 29 b § miljöbalken). För övriga områdesskydd och artskydd kan det utöver tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken dessutom behövas dispens från områdes- eller artskyddet. Vid prövning i miljödomstol kan prövningarna dock läggas samman enligt 21 kap. 3 § miljöbalken.

3.3.5 Miljöfarlig verksamhet

Begreppet miljöfarlig verksamhet fanns redan i miljöskyddslagen och är en juridisk definition som används för att styra tillstånds- och anmälningsplikt samt regler om tillsyn. I samband med införandet av miljöbalken fördes ett resonemang om att ta bort

begreppet miljöfarlig verksamhet ur miljöbalken eftersom även dessa verksamheter direkt omfattades av de allmänna hänsynsreglerna och det därmed saknades skäl att behålla regleringen. Begreppet ansågs dock vara så inarbetat att det borde vara kvar.²⁴

I 9 kap. 1 § miljöbalken definieras vad som är miljöfarlig verksamhet. Definitionen berörs dessutom i förarbetena.²⁵ Begreppet omfattar

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller
3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.

Tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet

Viss miljöfarlig verksamhet får komma till stånd först efter tillstånd eller anmälan. Reglerna har funnits sedan miljöskyddslagen kom till. Detta följer numera av 9 kap. 6 § miljöbalken där det finns ett bemyndigande för regeringen att avgöra vilka verksamheter som ska vara tillstånds- respektive anmälningspliktiga.

Enligt miljöskyddsförordningen (1981:574) var vindkraftverk inte tillståndspliktiga. Vindkraftsaggregat för en uttagen effekt överstigande 25 KW var dock anmälningspliktiga. Genom miljöskyddsförordningen (1989:364) utökades förprovningen av vindkraftverk. Enligt den förordningen gällde att gruppstation med vindkraftverk eller vindkraftverk med enstaka aggregat eller grupper av aggregat skulle prövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd för en sammanlagd uttagen effekt av mer än 10 MW och av länsstyrelsen om den uttagna effekten var mer än 1 MW men högst 10 MW. Om den uttagna effekten var mer än 125 kW men högst 1 MW skulle anmälan göras till kommunen.

²⁴ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 326 f.

²⁵ Prop. 1997/98 del 2 s. 106 ff.

Numera finns reglerna i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). För vindkraft gäller f.n. följande tillstånds- respektive anmälningsskydd (sifferbeteckningen anger punkt i bilagan till nämnda förordning).²⁶

A 40.80 Enstaka vindkraftverk eller gruppstation för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat uppförda i vattenområde, om den sammanlagda uteffekten är minst 1 MW

B 40.90 Enstaka vindkraftverk eller gruppstation för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat, om den sammanlagda uteffekten är minst 25 MW. Tillståndsskydd enligt denna beskrivning gäller inte om verksamheten är tillståndsskyddad enligt 40.80

C 40.100 Enstaka vindkraftverk eller gruppstation för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat, om den sammanlagda uteffekten är minst 125 kW. Anmälningsskydd enligt denna beskrivning gäller inte om verksamheten är tillståndsskyddad enligt 40.80 eller 40.90

Den nuvarande regleringen trädde i kraft den 1 december 2006 och föregicks av en remissbehandling av en departementspromemoria, se not 19. Gränsen för tillståndsskydd för vindkraftverk på land höjdes från 1 MW uteffekt till 25 MW. Remissopinionen var splittrad och åtskilliga synpunkter framfördes som är relevanta också för vår utredning. Umeå tingsrätt, miljödomstolen, framförde att det finns anledning att överväga om ett anmälningsskydd alltid är det som gagnar verksamhetsutövaren bäst. Ska man ta på sig en större investering kanske man är betjänt av den visshet och det större mått av rättsskydd som ett tillstånd för med sig. Det kan tilläggas att denna åsikt framförts till vår utredning i flera sammanhang även när de ändrade reglerna om tillståndsgräns trätt i kraft. Det har också framförts att många projektörer med hänsyn till rättskraften föredrar att söka tillstånd framför att göra anmälan. Boverket framförde under remissbehandlingen att verktyget för att lösa lokaliseringsfrågor av ifrågavarande slag är den fysiska planeringen. Regionala planeringsunderlag mot bakgrund av det nationella planeringsmålet kommer enligt verket att utgöra en god grund för kommunernas översiktsplanering. Översiktsplanen

²⁶ A= tillstånd söks hos miljödomstol; B= tillstånd söks hos länsstyrelsen; C= anmälan görs till kommunen.

är enligt Boverkets mening det instrument som bäst konkretiserar samhällets syn på vindkraftens slutliga lokalisering. Genom proceduren för översiktsplaneringen möjliggörs också en god förankring hos medborgarna och en avvägning mot motstående allmänna intressen. Länsstyrelsen i Dalarnas län framförde att antalet verk har en tydligare koppling framför allt när det gäller omfattningen på markingrepp och landskapsbild. Gränsen för tillståndplikt skulle i så fall kunna sättas vid fler än fem vindkraftsaggregat. Malmö kommun såg det som rimligt att enstaka aggregat med en totalhöjd mellan 40 och 100 m skulle kunna medföra anmälningsplikt hos kommunens miljönämnd. Aggregat med en totalhöjd över 100 m skulle då bli tillståndspliktiga med länsstyrelsen som prövningsmyndighet. Mörbylånga kommun framförde att aspekter som avstånd, exponering, storlek och estetisk utformning är bättre mått än uteffekt. Länsstyrelsen i Gotlands län ansåg att gränsen för prövningsplikt bör avse höjd och antal i stället för uteffekt och föreslog bl.a. grupper om fler än tre verk med en navhöjd på 80 m. För detaljplanelagda områden borde dock miljöprövningen endast avse verk över 20–25 MW. Länsstyrelsen i Kalmar län ansåg att man bör analysera om antal och totalhöjd är lämpliga mått och föreslår att tillståndsplikt på land inträder vid enstaka verk över 125 m eller en gruppstation med fyra eller fler verk över 50 m. Till havs ska alla verk tillståndsprövas. Länsstyrelsen i Västra Götalands län ansåg att tillståndsplikten bör utgå från antalet verk och gälla från tre verk. Även Regionförbundet i Kalmar län föreslog antal och totalhöjd. Miljöförbundet Jordens vänner pekade på att storlek och geografisk utbredning är viktiga parametrar samt att alla tjänar på större men färre verk på givna platser. Svensk Vindkraftförening pekade på att en höjning av totalhöjden med 4 % i rätt vindläge kan ge 20 % mer energi. Naturvårdsverket föreslog att gränsen för tillståndsplikt bör kopplas till antalet vindkraftverk oavsett effektnivå. Länsstyrelsen i Östergötlands län påpekade att de allt större verken medför en ökad påverkan på landskapsbilden och på de miljöer som anses skyddsvärda ur natur- och kulturhänseende. Länsstyrelsen påpekade också den olika tillämpningen i kommunerna. Sundsvalls kommun anförde att man inte behöver bygga vindkraft där det finns risk för skadeverkningar på värdefulla fiskgrund, områden med havsörn och liknande. Vindkraftverk behöver inte heller placeras i obrutna strandområden där det finns stora rekreationsområden att ta hänsyn till. Naturvårdsverket framförde att det bör

undvikas att koppla gränsen mellan anmälnings- och tillståndsplikt till antalet vindkraftverk oavsett effektnivå. Länsstyrelsen i Skåne län framhöll att det alltid bör finnas möjlighet att kräva miljökonsekvensbeskrivningar när det är påkallat med hänsyn till människors hälsa eller miljön. Samtliga remissinstanser som yttrade sig i den frågan framhöll att miljökonsekvensbeskrivning bör upprättas även i anmälningsärenden.

Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolen, pekade på att totalkostnaden för vindkraftverk torde ligga kring 10 miljoner kr per MW installerad effekt. Det innebär att om prövningsgränsen ligger på 10–25 MW kan projekt som avser investeringar på 100–250 miljoner kr hanteras i ett anmälningsärende. Lämpligheten av detta kan ifrågasättas. Växjö tingsrätt, miljödomstolen, framhöll att gränsen för tillståndsplikt inte ska läggas för högt. Boverket menade att gränsen kan läggas på 25 MW om ”grupper av vindkraftverk” läggs till listan över verksamheter i 5 kap. 18 § 3 st. PBL, annars bör gränsen vara högst 10 MW. Riksantikvarieämbetet förespråkade en gräns på 10 MW. Lantbrukarnas riksförbund stödde förslaget om höjd gräns för anmälningsplikt och menade att gränsen som lägst borde sättas vid 25 MW.

Även om remissopinionen var splittrad kan man utläsa att åtminstone hälften av remissinstanserna förordade en tillståndsgrens kring 10 MW, ca en tredjedel ansåg att gränsen bör ligga kring 5 MW medan en knapp tredjedel ansåg att gränsen bör ligga på 25 MW. Spridda röster fanns även för andra gränser satta i MW. Som redovisats ovan var det många remissinstanser som framhöll att gränsen inte bör sättas i MW utan med ett annat mått, t.ex. antal, höjd, areal som tas i anspråk eller liknande. Den dominerande åsikten var att tillståndsgränsen skulle bestämmas med hänsyn tagen till anläggningarnas antal och höjd.

När det gäller vindkraftverk i vattenområden framförde Miljööverdomstolen att det bör införas en regel som innebär att vindkraftsanläggningar som är prövningspliktiga enligt 11 kap. miljöbalken inte också är prövningspliktiga enligt 9 kap. miljöbalken. Majoriteten av remissinstanserna förespråkade att vindkraftverk i vattenområden skulle vara fortsatt tillståndspliktiga och att prövningen borde ske i miljödomstol. Avvikande uppfattningar kom från t.ex. Svensk Energi och Svensk Vindkraftförening som menade att det bör vara samma gräns för tillståndsplikt oavsett om etableringen sker på land eller i vatten.

Jämförelse med IPPC-direktivet

Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet) anger vilka typer av anläggningar där det är obligatoriskt för medlemsstaten att genomföra en sammanhållen tillståndsprocess. Direktivet omfattar inte vindkraftverk och det finns därmed inget krav enligt IPPC-direktivet på att sådana anläggningar ska omfattas av tillståndsplikt.

Tillståndsprocessen enligt 9 kap. miljöbalken

En tillståndsansökan enligt 9 kap. miljöbalken ska föregås av ett samrådsskede och framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning enligt reglerna i 6 kap. miljöbalken. När samrådet enligt 6 kap. är klart kan ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen tas fram och lämnas in. Processen för en tillståndsansökan för en A eller B-anläggning avseende vindkraft kan beskrivas enligt följande.

Ansökan ska föregås av en miljökonsekvensbeskrivning, se avsnitt 3.3.3.

Verksamhetsutövaren upprättar därefter en ansökan med teknisk beskrivning och vad som i övrigt ska ingå enligt 22 kap. 1 § miljöbalken och ger in ansökan samt miljökonsekvensbeskrivningen till tillståndsmyndigheten. Tillståndsmyndigheten kommer därefter att sända ut ansökan på en kompletteringsrunda där de kommande remissmyndigheterna ges tillfälle att yttra sig över om ansökan behöver kompletteras. Kompletteringsrundan är inte obligatorisk enligt lagstiftningen men förekommer trots det i de flesta tillståndsprövningar. Tillståndsmyndigheten kan därefter förelägga sökanden att komplettera ansökan vid äventyr av att den annars kan avvisas. När ansökan är komplett kungörs den enligt 22 kap. 3 § miljöbalken och skickas på remiss. Om synpunkter kommit in på ansökan bereds sökanden tillfälle att yttra sig över inkomna yttranden. När ansökan behandlas av miljödomstol hålls en huvudförhandling och därefter meddelas dom normalt inom två månader. Om ansökan behandlas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation kan det hållas ett prövningssammanträde enligt 19 kap. 4 § 3 miljöbalken men vanligen avgörs ärendet utan sådant sammanträde. När ärendet avgjorts finns det möjlighet att överklaga avgörandet. Länsstyrelsens beslut överklagas till

miljödomstol och därefter till Miljööverdomstolen som sista instans medan ett avgörande med miljödomstolen som första instans överklagas till Miljööverdomstolen och därefter till Högsta Domstolen. Prövningstillstånd krävs för att ett mål ska tas upp av Miljööverdomstolen och Högsta Domstolen. Tillståndsprcessen beskrivs på ett schematiskt sätt i *bilaga 7*.

Verksamheten får påbörjas när tillståndsmyndighetens dom eller beslut vunnit laga kraft om inte tillståndsmyndigheten meddelat s.k. verkställighetsförordnande enligt 22 kap. 28 § miljöbalken. När domen eller beslutet vunnit laga kraft gäller avgörandet enligt 24 kap. 1 § miljöbalken med rättskraft mot alla och envar avseende de frågor som prövats. En tillsynsmyndighet är enligt 26 kap. 9 § miljöbalken förhindrad att förelägga om ytterligare förpliktelser som begränsar tillståndsbeslutet.

3.3.6 Ekonomisk säkerhet för återställning

Ett tillstånd kan enligt 16 kap. 3 § miljöbalken för sin giltighet göras beroende av att tillståndsinnehavaren ställer ekonomisk säkerhet för kostnader för återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Säkerheten ska godtas om den visar sig betryggande för sitt ändamål. I praktiken är bankgaranti eller borgensåtagande vanligast. Om det är ändamålsenligt får säkerheten ställas successivt efter en plan som vid varje tillfälle tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet. Säkerheten prövas av tillståndsmyndigheten. Om det visar sig att ställd säkerhet är otillräcklig kan tillståndsmyndigheten enligt 24 kap. 5 § 12 genom omprövning besluta om ytterligare säkerhet. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

Reglerna om ekonomisk säkerhet gäller tillstånd, godkännande och dispenser enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken. Vindkraftverk som anläggs efter en anmälan enligt miljöbalken kan således inte omfattas av krav på ekonomisk säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken.

PBL innehåller inte föreskrifter om ställande av säkerhet för återställningsåtgärder.

Av miljödomstolarnas och Miljööverdomstolens praxis framgår att det är relativt vanligt att domstolen ställer krav på ekonomisk

säkerhet vid tillståndsgivning för vindkraftverk.²⁷ Vid regeringens tillståndsprövning enligt lag om Sveriges ekonomiska zon för anläggandet av 108 vindkraftverk på Stora Middelgrund i Kattegatt ställdes krav på ekonomisk säkerhet om sammanlagt 102 miljoner kr uppdelat på två tillfällen om 51 miljoner kr vardera.²⁸

Handläggningstider

Handläggningstiderna för tillståndsprocesserna beskrivs i *bilaga 7*. Handläggningstiden från samråd till beslut i första instans kan uppgå till 10–18 månader. Vid överklagande bör man räkna med 6–12 månader per instans. Angivna tider bygger på erfarenhetsuppskattningar och avser ett normalfall som följer gängse regler utan att stöta på några ovanliga svårigheter. Tiderna har stämts av med företrädare för miljödomstol, länsstyrelse och privata aktörer. Den samlade uppfattningen är att tiderna endast kan anses spegla ett förhållandevis enkelt ärende där det inte föreligger starka motstående intressen. I de fall sådana intressen finns är det troligt att tiderna i varje instans kommer att bli längre. Samtidigt finns det svar som säger att enkla ärenden hos ”snabba länsstyrelser” kan gå ännu fortare än i bilaga 7 angivna tider. Exempel på en mer långdragen tillståndsprocess anges i avsnitt 4.2, exemplet Lillgrund.

3.3.7 Processen för anmälan enligt miljöbalken

För vindkraftverk eller vindkraftsparker på land under 25 MW krävs, enligt miljöbalken och FMH, endast anmälan till kommunen. Anmälan ska enligt 25 § FMH innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma verksamhetens art, omfattning och miljöeffekter. Enligt 25 § FMH ska en anmälan i de fall det behövs i det enskilda fallet innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.

Det har hittills varit ovanligt att miljökonsekvensbeskrivningar har krävts vid anmälningsärenden avseende vindkraft. Det finns dock ingen klar bild av om det förekommit och i så fall i vilken omfattning.

²⁷ Jämför t.ex. Miljödomstolen i Umeå den 8 december 2006, mål nr M 208-06 (Gabrielsberget, där krav på säkerhet om 1,3 miljoner kr per vindkraftverk ställdes.

²⁸ Regeringens beslut den 22 maj 2008 M 2006/2007/F/M.

När en anmälan kommit in ska kommunen enligt 26 § FMH ge statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda tillfälle att yttra sig på lämpligt sätt och i skälig omfattning.

I fråga om anmälningspliktiga verksamheter, som i bilagan till FMH angetts med EU-koden 85/337-1 eller 85/337-2, ska enligt 26 a § FMH den myndighet som handlägger anmälningsärendet särskilt beakta de kriterier som anges i bilaga 2 till MKBF och i varje enskilt fall pröva om verksamheten behöver tillståndsprövas.

Anmälaren ska beredas tillfälle att bemöta inkomna synpunkter. Kommunen ska därefter förelägga verksamhetsutövaren om försiktighetsmått, förbjuda verksamheten eller förelägga verksamhetsutövaren enligt 9 kap. 6 § miljöbalken att söka tillstånd till verksamheten.²⁹ Om något av dessa alternativ inte väljs ska kommunen meddela anmälaren att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida. Kommunens föreläggande eller förbud kan överklagas till länsstyrelsen, därefter till miljödomstolen och slutligen till Miljööverdomstolen.

Naturvårdsverkets talerätt enligt 22 kap. 6 § 1 st. miljöbalken har inte ansetts gälla anmälningsärenden. Ett företag hade anmält vissa processförändringar till länsstyrelsen som godtog att ändringarna prövades inom ramen för ett anmälningsförfarande. Beslutet överklagades av Naturvårdsverket. Miljödomstolen fastställde beslutet. I Miljööverdomstolen uppkom frågan om Naturvårdsverket hade talerätt i anmälningsärenden. Miljööverdomstolen bedömde att anmälningsförfarandet inte är en tillståndsprövning i miljöbalkens mening utan ett led i tillsynsverksamheten. Eftersom talerätsregeln i 22 kap. 6 § endast gäller i ansökningsmål fann Miljööverdomstolen att Naturvårdsverket inte hade talerätt och avvisade överklagandet (MÖD 2000:54).

Processen för anmälan beskrivs schematiskt i *bilaga 8*.

Verksamheten kan påbörjas när det gått sex veckor från det att anmälan gjorts till kommunen om inte kommunen dessförinnan beslutat något annat. Verksamhetsutövaren erhåller ingen rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken och är inte skyddad mot senare ingripanden från tillsynsmyndigheten eller mot förbudstalan enligt 32 kap. 12 § miljöbalken. Om kommunen vill reglera eller stoppa verksamheten kan kommunen förelägga om försiktighetsmått eller

²⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 113.

förbjuda den med stöd av 26 kap. 9 §, förutsatt att det finns stöd för det i hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Reglerna om anmälan och EG-rätten

För det fall att en anläggning trots att den är anmälningspliktig kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska anläggningen, i enlighet med MKB-direktivet, tillståndsprövas, se avsnitt 3.3.3. Det borde då vara kommunens uppgift att förelägga anmälaren att söka tillstånd. Tillsynsmyndigheten får, som nyss nämnts, i enskilda fall förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Artikel 2.1 i MKB-direktivet föreskriver att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bl.a. på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Vidare stadgas i andra punkten att bedömningen av miljöpåverkan kan integreras i det befintliga tillståndsförfarandet för projekt i medlemsstaterna eller, om detta inte är möjligt, i andra förfaranden eller i sådana förfaranden som tillskapas för att målsättningarna i direktivet ska uppfyllas. I artikel 1 definieras "tillstånd" som den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut som ger exploitören rätt att genomföra projektet.

Om en stat inte har implementerat ett direktiv korrekt kan EG-kommissionen inleda ett överträdelseförfarande. Medlemsstaterna har det främsta ansvaret för att gemenskapslagstiftningen tillämpas korrekt och utan fördröjningar. De ansvarar för den direkta tillämpningen av EG-lagstiftningen, för tillämpningen av den nationella lagstiftning varigenom gemenskapslagstiftningen införlivas och för de många administrativa beslut som fattas enligt denna nationella lagstiftning.

Kommissionen har bl.a. till uppgift att övervaka tillämpningen av gemenskapsrätten genom att kontrollera att medlemsstaterna följer fördragets bestämmelser och övrig gemenskapslagstiftning. Kommissionen kan inleda överträdelseförfaranden och därigenom uppmana medlemsstaterna att åtgärda ett obefintligt eller bristfälligt införlivande eller en felaktig tillämpning av gemenskapsrätten. Ett överträdelseförfarande består av flera steg där

kommissionen inleder med att skicka en informell skrivelse, sedan en formell underrättelse och slutligen ett motiverat yttrande. Kommissionen kan därefter väcka talan vid EG-domstolen mot en medlemsstat som överträtt gemenskapsrätten. Om medlemsstaten inte följer domstolens dom kan kommissionen vända sig till domstolen en andra gång med yrkande om ekonomiska sanktioner (standardbelopp eller ett vite) till dess att den berörda medlemsstaten följer domstolens första avgörande.

Processen kan vara mycket långdragen. Det tar i genomsnitt 19 månader till dess att klagomål som inte leder till en formell underrättelse avslutas. Ärenden som avslutas efter att en formell underrättelse skickats, men innan ett motiverat yttrande avgetts, tar i genomsnitt 38 månader. Den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som avslutas efter att ett motiverat yttrande avgetts men innan ansökan om stämning gjorts vid EG-domstolen är 50 månader. (Faktapromemoria 2007/08:FPM35 *Meddelande om tillämpningen av gemenskapsrätten – pilotprojekt*).

Enskildas rättigheter

För att EG-rätten ska bli effektivt genomförd i de nationella rättsordningarna tillämpar EG-domstolen principen om direkt effekt. Enskilda kan åberopa rättigheter i ett direktiv mot en medlemsstat. I en dom den 24 oktober 1996 (*Kraaijeveld, C-72/95*) underströk EG-domstolen att det var oförenligt med direktivets bindande verkan att i princip omöjliggöra att den skyldighet som föreskrivs i MKB-direktivet kan åberopas av berörda personer. Den ändamålsenliga verkan av en sådan rättsakt skulle förlora i styrka om enskilda förhindrades åberopa den inför domstol och om de nationella domstolarna förhindrades att beakta den såsom en del av gemenskapsrätten då de prövar om den nationella lagstiftaren, inom gränserna för de valmöjligheter avseende form och tillvägagångssätt för att genomföra direktivet som denne har givits, har hållit sig inom gränserna för befogenheterna att företa en skönsmässig bedömning såsom den har angivits genom direktivet (punkt. 56 i domen). Kraaijeveld ansågs alltså ha rätt att åberopa MKB-direktivets bestämmelser trots att det är allmänt accepterat i litteraturen att direktivet inte skyddade hans rättigheter eller intressen, dvs. tillgången till hans hamn (Sacha Prechal, *Directives in EC Law*, 2005, s. 123).

I en dom av den 7 januari 2004 (*Wells*, C-201/02) anförde EG-domstolen bl.a. följande.

2. När det föreligger en skyldighet för den berörda medlemsstaten att säkerställa att behöriga myndigheter upprättar en miljökonsekvensbeskrivning beträffande utvinningen i ett stenbrott, som inte har något direkt samband med verkställandet av någon skyldighet som enligt direktiv 85/337 åligger ägarna till detta stenbrott, kan den omständigheten att gruvdriften måste upphöra i väntan på resultatet av bedömningen som en följd av att nämnda stat uppfyllt sina skyldigheter sent, emellertid inte utgöra hinder för enskilda att åberopa artikel 2.1 i direktiv 85/337 jämförd med artiklarna 1.2 och 4.2 i samma direktiv.

Negativa återverkningar för tredje mans rättigheter motiverar nämligen inte i sig att enskilda förvägras rätten att åberopa bestämmelserna i ett direktiv gentemot den berörda medlemsstaten, även om det är säkert att sådana återverkningar uppstår.

3. Behöriga myndigheter i en medlemsstat är skyldiga att, inom ramen för sin behörighet, vidta alla nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder för att avhjälpa underlåtenheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning avseende ett projekt i enlighet med artikel 2.1 i direktiv 85/337.

De processuella bestämmelser som härvid är tillämpliga omfattas av den nationella rättsordningen i varje medlemsstat i enlighet med principen om medlemsstaternas processuella autonomi. Dessa förfaranden får emellertid varken vara mindre förmånliga än de som reglerar liknande situationer av intern art (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen).

Det ankommer på den nationella domstolen att fastställa om det enligt nationell rätt är möjligt att återkalla eller inhibera ett tillstånd som redan utfärdats för att projektet ska kunna bli föremål för en miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med de krav som ställs i direktiv 85/337 eller, alternativt, huruvida den enskilde, om han går med på detta, har möjlighet att yrka ersättning för den skada som han lidit.

Av det redovisade framgår alltså att negativa återverkningar mot t.ex. verksamhetsutövaren inte hindrar en enskild att i det nationella förfarandet åberopa bestämmelserna i MKB-direktivet. Vidare är det inte tillräckligt att EG-rätten formellt genomförs i den nationella rätten om t.ex. administrativ praxis medför att det är omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som har sin grund i gemenskapsrätten. Förutom att ett överträdelseförfarande kan inledas mot Sverige i dessa fall kan dessutom enskilda hävda sina rättigheter i förhållande till projekt som har genomförts utan att en

miljökonsekvensbeskrivning har upprättats enligt kraven i MKB-direktivet.

Enligt svensk rätt kan konsekvensen för en verksamhetsutövare bli att ett tillstånd återkallas helt eller delvis enligt 24 kap. 3 § 7 miljöbalken om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. En anmälan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken som leder till att kommunen enligt 27 § FMH förelägger verksamhetsutövaren försiktighetsmått eller underrättar att anmälan inte föranleder några åtgärder bör betraktas som ett beslut som ger verksamhetsutövaren rätt att genomföra projektet. Bestämmelsen i 24 kap. 3 § tar inte sikte på anmälningspliktiga verksamheter. Sådana verksamheter kan dock förbjudas enligt 26 kap. 9 § under förutsättning att verksamhetsutövaren har åsidosatt miljöbalken eller beslut som har meddelats med stöd av balken.

Under vissa förutsättningar kan en enskild få ersättning för skada av staten. Justitiekanslern handlägger anspråk på ersättning mot staten som grundas på ett påstående om överträdelse av gemenskapsrätten. En kommuns eventuellt felaktiga tillämpning av EG-rätten ska normalt tillskrivas medlemsstaten i fråga (se JK:s beslut den 16 juni 2004, dnr 2309-01-44).

EG-domstolen har i ett flertal domar lagt fast att en medlemsstat kan bli skadeståndsskyldig gentemot enskilda om staten har åsidosatt de förpliktelser som följer av gemenskapsrätten. Enligt domstolens praxis gäller som förutsättning för skadestånd

- att den rättsregel som har överträtts är avsedd att skapa rättigheter för enskilda,
- att statens överträdelse är tillräckligt klar samt
- att det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som har åsamkats den drabbade.

Bedömningen av huruvida en överträdelse är tillräckligt klar ska enligt EG-domstolens uttalanden göras av de nationella organen med beaktande av bl.a. hur tydlig och exakt den överträdde regeln är, vilket mått av handlingsfrihet som har lämnats medlemsstaten vid implementeringen, i vad mån överträdelsen har varit avsiktlig eller oavsiktlig samt huruvida en felaktig rättstillämpning varit ursäktlig eller inte.

Sammanfattningsvis kan bristen på ett effektivt genomförande av MKB-direktivet medföra att såväl ett överträdelseförfarande av

EG-kommissionen inleds mot Sverige som att enskilda i det nationella förfarandet kan åberopa rättigheter i direktivet som kan få konsekvenser för en verksamhetsutövers rätt att genomföra ett projekt som inte har blivit föremål för miljökonsekvensbedömning enligt direktivets krav. Även ersättningskyldighet för staten kan föreligga.

3.3.8 Avgifter för tillsyn av miljöfarlig verksamhet m.m.

Driften av en miljöfarlig verksamhet är belagd med en årlig statlig tillsynsavgift enligt reglerna i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Däremot utgår inte ansökningsavgift. Avgifterna har ändrats den 1 augusti 2008 för att anpassa dem till de nya verksamhetskoderna i FMH-bilagan, genom SFS 2008:692, se nedan.

För en verksamhet som är tillståndspliktig enligt punkt 40.80 i bilagan till FMH ska avgiften betalas med 10 300 kr när länsstyrelsen utövar tillsyn och med 3 600 kr när kommunen utövar tillsyn, om den sammanlagda uteffekten är mer än 10 MW samt med 5 200 kr när länsstyrelsen utövar tillsyn och med 1 800 kr när kommunen utövar tillsyn om den sammanlagda uteffekten är mer än 1 MW men högst 10 MW.

För en verksamhet som är tillståndspliktig enligt punkt 40.90 i bilagan till FMH ska avgiften betalas med 10 300 kr när länsstyrelsen utövar tillsyn och med 3 600 kr när kommunen utövar tillsyn.

Om tillsynen utövas av kommunen enligt 27 kap. 1 § miljöbalken utgår en kommunal tillsynsavgift. De kommunala avgifterna kan variera från kommun till kommun men utgår oftast från ett underlag som Sveriges kommuner och landsting (SKL) tagit fram. De är för det mesta storleksmässigt jämförbara med de statliga avgifterna.

3.3.9 Vattenverksamhet

Vindkraftverk i vattenområden är vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Ett vattenområde är ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd och avser ytvattenområden, såsom sjöar, vattendrag, diken och kärr, liksom vissa konstgjorda vattensamlingar, bl.a. regleringsmagasin och bevattningsdammar.

Enligt 11 kap. 9 § miljöbalken krävs som huvudregel tillstånd till vattenverksamhet. Sådant tillstånd söks enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken hos miljödomstolen. Tillståndsplikten för vindkraftverk i vattenområden gäller alltså oberoende av FMH-bilagan. Även vindkraftverk under 1 MW ska enligt reglerna i 11 kap. miljöbalken prövas av miljödomstol.

Enligt 11 kap. 9 a § miljöbalken är det i vissa fall tillräckligt med en anmälan till länsstyrelsen, enligt närmare bestämmelser i 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet. Dessa regler gäller inte för vindkraftverk i vattenområden. Dessutom är, som tidigare nämnts, vindkraftsanläggningar i vattenområde med en uteffekt överstigande 1 MW belagda med tillståndsplikt enligt 9 kap. miljöbalken.

Enligt 11 kap. 12 § miljöbalken krävs inte tillstånd om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens påverkan på vattenförhållandena. Undantagsregeln, som fanns redan innan möjligheten till anmälan enligt 11 kap. 9 a § miljöbalken infördes, torde inte vara tillämplig på vindkraftverk.

Tillståndsprocessen för vattenverksamhet m.m.

Tillstånd till vattenverksamhet söks hos miljödomstol enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken. Processen är lik den som gäller för miljöfarlig verksamhet med beteckningen A så som den beskrivits i avsnittet om miljöfarlig verksamhet ovan. Det finns emellertid vissa skillnader av betydelse, vilka ska beskrivas här.

Den som vill ha tillstånd till vattenverksamhet måste ha rådighet över det vattenområde saken gäller. Detta följer av 2 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Det är upp till sökanden att skaffa sig rådighet. För allmänt vattenområde kan staten ge rådighet genom Kammarkollegiet. För enskilda fastigheter kan sökanden få rådighet genom förvärv av fastigheten, genom nyttjanderättsavtal med ägaren eller förvärv tvångsvis enligt expropriationslagen (1972:719) under förutsättning att det finns ett expropriationsändamål.

Vattenverksamhet får, enligt 11 kap. 6 § miljöbalken, endast bedrivas om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. Den samhällsekonomiska bedömningen ska grunda sig på en

ekonomisk analys med en grov ekonomisk uppskattning av anläggningskostnaderna och av de direkta skadorna av verksamheten. I bedömningen väger man in även indirekta, ekonomiska verkningar av verksamheten, den nytta verksamheten kan ha för annan än företagaren samt, om det är möjligt, eventuella sekundära skador som kan drabba ägaren av skadad egendom.

Vidare omfattar prövningen i vattenmål skadereglering. En ansökan om vattenverksamhet ska innehålla en sakägarförteckning samt uppgift om den ersättning som en sökande erbjuder varje sakägare.

Den som söker tillstånd till vattenverksamhet ska betala prövningsavgift i förhållande till kostnaderna för det projekt man vill genomföra. Grunderna för avgiftens beräkning finns i förordningen (1998:940) om avgifter för tillsyn och prövning enligt miljöbalken. Avgifterna kan i det enskilda fallet sättas ned eller efterskänkas med hänsyn till prövningens omfattning eller omständigheterna i övrigt. Frågan om avgiftens skälighet ska prövas av miljödomstolen i samband med att handläggningen av tillståndsfrågan avslutas.

Tabell 3.1 Prövningsavgifter för vattenverksamhet

Anläggningskostnad i kronor	Prövningsavgiftens storlek i kronor
mindre än 100 000	1 500
100 000–500 000	5 000
500 000–1 000 000	10 000
1 000 000–5 000 000	15 000
5 000 000–10 000 000	30 000
10 000 000–50 000 000	70 000
50 000 000–75 000 000	140 000
75 000 000–100 000 000	240 000
100 000 000 eller högre	400 000

Det finns särskilda regler om rättegångskostnader i mål om vattenverksamhet. Sökanden är enligt 25 kap. 2 § miljöbalken skyldig att stå för både sina egna kostnader och motparternas kostnader i miljödomstolen. Organisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har vare sig rätt eller skyldighet till kostnadsersättning. En sakägare som klagat till högre rätt får stå för sina egna kostnader, om han förlorar, men kan inte åläggas att betala

sökandens kostnader annat än med tillämpning av 18 kap. 6 § rättegångsbalken.

3.3.10 Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Vindkraftverk som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken, dvs. verk med en effekt under 125 kW, kan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, som motsvarar 20 § naturvårdslagen (1964:822), omfattas av anmälningskyldighet till tillsynsmyndigheten för samråd om vindkraftverket kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Verksamheten får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat. Tillsynsmyndigheten får förelägga den anmälningskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Ett beslut av tillsynsmyndigheten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ger ingen uttalad rätt för verksamhetsutövaren att bedriva verksamheten utan reglerar endast vilka skyddsåtgärder som behövs med hänsyn till allmänna naturvårdsintressen.

3.3.11 Regeringens tillåtlighetsprövning

Sedan 1972 har regeringen prövat tillåtligheten av stora industrietableringar. Reglerna var först införda i 136 a § byggnadslagen (1947:385), sedan i 4 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser (NRL) och återfinns numera i 17 kap. miljöbalken.

Vilka anläggningar som har varit underkastade regeringens prövning har varierat under åren men prövningen har varit inriktad på stora industri- och infrastrukturetableringar som kan antas ha en stor påverkan på omgivningen och regionalpolitisk betydelse. Syftet med regeringens prövning är att lägga tillåtlighetsavgörandet på en instans som kan ha inflytande och ta politiskt ansvar för ingripande beslut av denna karaktär.

Den obligatoriska tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken omfattar kärntekniska anläggningar och stora infrastrukturprojekt. Vidare finns det enligt 17 kap. 3 § miljöbalken en tillåtlighetsprövning som regeringen kan förbehålla sig i det

enskilda fallet. Reglerna tar bl.a. sikte på en verksamhets miljöpåverkan jämfört med de syften som anges i 1 kap. 1 § miljöbalken samt påverkan på s.k. Natura 2000-områden.

Enligt 17 kap. 4 a § miljöbalken gäller att regeringen på kommunfullmäktiges begäran ska förbehålla sig tillåtlighetsprövningen bl.a. av gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst 10 MW.

Särskilt om regeringens tillåtlighetsprövning av vindkraft och kommunernas inflytande

Vindkraftverk har sedan 1972 kunnat bli föremål för regeringens tillåtlighetsprövning enligt följande uppställning.

1972–1990	Ingen regeringsprövning av vindkraft.
1990–1998	Obligatorisk tillåtlighetsprövning av gruppstationer för vindkraft med en effekt över 10 MW (4 kap. 1 § NRL).
1999–2005	Obligatorisk tillåtlighetsprövning av gruppstationer för vindkraft med en effekt över 10 MW (17 kap. 1 § miljöbalken).
2005–	Tillåtlighetsprövning av regeringen av gruppstationer för vindkraft med en effekt över 10 MW om kommunfullmäktige begär det (17 kap. 4 a § miljöbalken)

Möjligheten till förbehåll omfattar inte vindkraftverk under 10 MW i vattenområden.

Skälet till att större vindkraftsetableringar belades med tillåtlighetsprövning hos regeringen var att en avveckling av kärnkraften kunde ge upphov till flera olika typer av energisatsningar. Av dessa ansågs större gruppstationer för vindkraft samt stora förbränningsanläggningar och stora lager för naturgas så ingripande att de borde omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning.³⁰

Som framgår av uppställningen ovan var vindkraftsprövningen först obligatorisk. Detta förenades med det s.k. kommunala vetot. I den nyssnämnda propositionen finns ingen särskild motivering till att gränsen sattes till 10 MW och tre eller flera vindkrafts-

³⁰ Prop. 1989/90:126 s. 13.

aggregat. Dock sades i propositionen (s.12) i fråga om avfallsanläggningar, vilka också omfattades av lagförslaget, att avgränsningen mot icke tillståndspliktiga anläggningar lämpligen kunde knyta an till indelningen av avfallsanläggningar i miljöskyddsförordningen (1989:364) och förordningen (1989:387) om avgift för myndighets verksamhet enligt miljöskyddslagen. På så sätt sades tillståndsprövningen (enligt NRL) bli inskränkt till sådana anläggningar som typiskt sett medförde stor omgivningspåverkan eller risk för sådan påverkan.

Det framgår också av uppställningen ovan att reglerna överfördes oförändrade i sak till miljöbalken. Anledningen till att verken skulle prövas var enligt förarbetena (prop. 1997/98:45 del 2 s. 216) deras stora påverkan på omgivningen i form av inverkan på t.ex. fågelliv och landskapsbild samt i form av buller. Med gruppstation menas enligt miljöbalkspropositionen en anläggning där aggregaten har gemensam anslutning till kraftledningsnätet.

Den nuvarande regleringen med möjlighet för regeringen att förbehålla sig prövningen på begäran av kommunfullmäktige har införts efter förslag i propositionen 2004/05:159 *En effektivare miljöprövning*. Storleken på vindkraftverken berördes inte i det sammanhanget.

Etablering av gruppstationer för vindkraft över 10 MW omfattas också av ett inflytande för kommunerna genom regleringen i 17 kap. 6 § 2 och 3 st. miljöbalken. Denna reglering innebär att kommunfullmäktiges tillstyrkan krävs för att regeringen ska tillåta en verksamhet med stöd av 17 kap. 3 § 1 st. 1 miljöbalken som avser annat än vattenverksamhet eller trafikanläggningar, såvida det inte är synnerligen angeläget från nationell synpunkt att verksamheten kommer till stånd.

Gränsen för tillståndsplikt enligt 9 kap. miljöbalken ändrades som tidigare nämnts för något år sedan. De remissinstanser (LRF, Naturvårdsverket och Svensk Energi) som därvid tänkte på frågan om regeringsprövning ansåg att även denna gräns borde justeras. Det framfördes att regeringen inte bör pröva verksamheter som är anmälningspliktiga.

I praktiken kan kommunernas begäran om regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken i stället för att utgöra en s.k. vetorätt utgöra en önskan om att regeringen ska avgöra tillåtligheten och därmed positivt avgöra tillåtlighetsfrågan på ett bindande sätt för prövningsmyndigheten enligt miljöbalken.

3.3.12 Samordningsregler om tillståndsansökningar, dispensansökningar och anmälningar enligt 7, 9 och 11 kap. miljöbalken

Enligt 7 kap. 17 § miljöbalken gäller inte strandskyddsreglerna i 7 kap. 16 § miljöbalken verksamheter som har tillstånd enligt miljöbalken eller om regeringen med stöd av 17 kap. 1, 3 eller 4 § tillåtit verksamheten. Det innebär att en strandskyddsfråga ska tas upp och beaktas vid tillståndsprövningen enligt 9 eller 11 kap. och därmed inte behöver genomgå en särskild dispensprövning.

Enligt 7 kap. 29 b § miljöbalken ska Natura 2000-tillstånd (dvs. tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken) prövas av länsstyrelsen. Om verksamheten är tillstånds- eller dispenspliktig enligt 9 eller 11–15 kap. miljöbalken ska dock Natura 2000-prövningen göras av den myndighet som prövar den andra tillstånds- eller dispensfrågan. I sådana fall ska samråd ske med berörd länsstyrelse.

I de fall tillståndsplikt föreligger enligt både 9 och 11 kap. finns det enligt 21 kap. 3 § miljöbalken möjlighet att förena ansökningarna till en process i miljödomstolen. Regeln innebär att sökanden kan välja att söka ett gemensamt tillstånd för hela verksamheten hos miljödomstolen. Om sökanden inte gör det har domstolen möjlighet att förbehålla sig prövningen av ett ärende som annars skulle ha prövats av en förvaltningsmyndighet eller en kommun. Motsvarande gäller när en länsstyrelse handlägger ett tillståndsärende eller ett anmälningsärende om det andra ärendet annars skulle prövats av en kommun.

För anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter finns det enligt 22 § FMH en samordningsregel enligt vilken en anmälan ska göras till länsstyrelsen i stället för till kommunen om verksamheten eller åtgärden har samband med en fråga som prövas av länsstyrelsen.

Samordningen mellan tillståndsprövningen hos förvaltningsmyndighet eller miljödomstol och regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken sker genom att tillståndsmyndigheten med eget yttrande överlämnar ärendet till regeringen, jämför 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken. Regeringen kommer då att avgöra tillåtligheten och om verksamheten befins tillåtlig återända ärendet till tillståndsmyndigheten för beslut om tillstånd med erforderliga villkor.

3.3.13 Rättskraftsregler för tillstånd enligt miljöbalken

Tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet gäller, i enlighet med vad som anges i 24 kap. 1 § miljöbalken, mot alla och envar. Rättskraften gäller de frågor som har prövats i domen eller beslutet. En lagakraftvunnen dom om tillstånd i ett ansökningsmål innebär att alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av tillståndet.

Rättskraften skyddar dock inte mot ingripanden enligt andra författningar än miljöbalken. Prövningen enligt miljöbalken ersätter således inte bygglovsprövningen enligt PBL eller vad som i 9 kap. PBL föreskrivs om byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll. Domen eller beslutet hindrar inte heller ingripanden av myndigheter enligt t.ex. brand- eller arbetsmiljölagstiftningen. Inte heller räddningstjänsten omfattas.

Ett tillståndsbeslut har rättskraft endast i de frågor som beslutet omfattar. Det är därför nödvändigt att alla begränsningar och villkor skrivs in i tillståndet och att detta görs tydligt. Det ska dock nämnas att genom det allmänna villkoret kopplas ansökningshandlingarna till rättskraften som därmed omfattar även frågor som är berörda i ansökan. Det allmänna villkoret anger att verksamheten ska bedrivas i enlighet med vad sökanden angett i ansökningshandlingarna eller annars åtagit sig i ärendet om inte annat följer av tillståndsbeslutet. Det är dock inte alltid självklart hur rättskraftens räckvidd ska avgränsas.³¹

Tillståndet ger alltså en trygghet. Den tillståndshavare som följer villkoren behöver normalt inte frukta att det allmänna ställer ytterligare krav med stöd av hänsynsreglerna, i vart fall inte beträffande sådana frågor som har prövats vid tillståndsgivningen.

Huvudregeln om rättskraft är enligt bestämmelser i 24 kap. 1 § miljöbalken försedd med vissa undantag. Det gäller föreskrifter inom miljöskyddsområden enligt 7 kap. 20 § miljöbalken och vattenskyddsområden enligt 7 kap. 22 § miljöbalken. Vidare gäller det föreskrifter som regeringen meddelar enligt 9 kap. 5 § miljöbalken avseende miljöfarlig verksamhet samt föreskrifter som meddelas för att uppfylla internationella åtaganden, vanligen någon av EG:s rättsakter. Nämnade föreskrifter enligt 9 kap. 5 § miljöbalken ska vanligtvis meddelas av regeringen men kan när det finns särskilda skäl överlämnas genom bemyndigande till en myndighet.

³¹ Se vidare *Miljöbalken - En kommentar* Bjällås m.fl. s. 24:6 ff. samt Per-Henrik Lindblom *Miljöprocess del II* s. 648 ff.

I 26 kap. miljöbalken finns även särskilda regler om begränsningar av och möjligheter till att ingripa mot tillståndsprövad verksamhet, se avsnitt 3.3.14.

3.3.14 Tillsynsregler

I 26 kap. 1 § miljöbalken anges att tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken. Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. Myndigheten ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Om tillsynsmyndigheten finner att villkoren är otillräckliga ska myndigheten begära att villkoren omprövas enligt reglerna i 24 kap. 5 § miljöbalken eller själv ta upp frågan om omprövning. Omprövning på myndigheternas initiativ är relativt ovanligt. Regeringen har dock i regleringsbrev till länsstyrelserna givit dessa ett särskilt uppdrag att se till att omprövning sker av äldre tillstånd. Tillsynsmyndigheten ska dessutom genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses. Myndigheten är skyldig att anmäla överträdelse av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

Tillsynsmyndigheter

I 26 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken anges hur tillsynen fördelas mellan olika tillsynsmyndigheter samt vilka uppgifter och befogenheter en tillsynsmyndighet har. Arbetsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna framgår av nedanstående tabell.

Tabell 3.2 Tillsynsmyndigheter

Verksamhet enligt förteckning i bilagan till förordningen om tillsyn enligt miljöbalken	Tillsynsmyndighet
B 1 Miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt bilagan till FMH (Ö)	Länsstyrelsen
B 2 Miljöfarliga verksamheter med beteckningen C i bilagan till FMH	Kommunen
B 4 Övriga miljöfarliga verksamheter som inte särskilt tas upp i bilagan till FMH	Kommunen
B 7 Vattenverksamheter, utom sådana enligt B 8 (Ö)	Länsstyrelsen
B 9 Vattenverksamheter som får företas utan tillstånd (Ö)	Länsstyrelsen

Ö= Går att delegera till kommunen

Tillsynen av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet är ofta överlåten från länsstyrelsen till kommunen medan tillsynen av vattenverksamhet oftast ligger kvar på länsstyrelsen. Tillsyn över verksamhet som inte omfattas av vare sig tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken utövas av kommunen.

Förelägganden

En tillsynsmyndighet får enligt 26 kap. 9 § miljöbalken meddela de förelägganden och förbud som behövs för att balken ska efterlevas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas. Förelägganden och förbud får inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer.

Verksamhetsutövare som driver verksamhet med stöd av en anmälan åtnjuter ingen rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken och omfattas därmed inte av begränsningen i 26 kap. 9 § 3 st. miljöbalken utan kan vara adressat för förelägganden som grundar sig direkt på hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Samma situation råder för en verksamhet som bedrivs utan vare sig tillstånd eller anmälan.

Föreläggande om uppgifter eller undersökningar

Om tillsynsmyndigheten behöver ytterligare uppgifter utöver de som redan inhämtats genom kontrollprogram, egenkontrollförordningen och miljörapport (se nedan) har tillsynsmyndigheten möjlighet att dels begära in de handlingar och uppgifter som behövs för tillsynen, dels ålägga verksamhetsutövaren att göra de undersökningar som behövs för tillsynen. Reglerna är införda i 26 kap. 21–22 §§ miljöbalken enligt följande.

Den som bedriver verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Om det är lämpligare kan tillsynsmyndigheten i stället föreskriva att en sådan undersökning ska utföras av någon annan och utse den som ska göra undersökningen. Verksamhetsutövaren är i så fall skyldig att ersätta kostnaderna för en undersökning med det belopp som tillsynsmyndigheten fastställer. Detta medför t.ex. att tillsynsmyndigheten kan uppdra åt en oberoende sakkunnig expert att utföra bullermätningar på ett vindkraftverk och att verksamhetsutövaren är skyldig att stå för kostnaden. Paragrafen bör även kunna tillämpas för andra mer tekniskt inriktade besiktningar³² som kan behövas för att undersöka ett vindkraftverk förutsatt att det rör frågor som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön och att undersökningen behövs för tillsynen. Rena forskningsuppdrag täcks inte av paragrafen.

Egenkontroll

Miljöbalkens tillsynssystem bygger i mångt och mycket på att verksamhetsutövaren kontrollerar sig själv och rapporterar resultatet av kontrollen till tillsynsmyndigheten. Egenkontrollen omfattar bl. a. kontrollprogram, egenkontroll genom reglerna i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll (egenkontrollförordningen) samt reglerna om miljörapport. Naturvårdsverket har gett ut en handbok om egenkontroll.³³

³² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 283.

³³ *Egenkontroll - en förtlöjande process*, Handbok 2001:3, Naturvårdsverket 2001.

Allmänt om egenkontroll samt egenkontroll genom förelagt kontrollprogram

Verksamhetsutövaren ska genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. För att kunna påverka verksamhetsutövarens kontroll av verksamheten har lagstiftaren bl.a. gett tillsynsmyndigheten befogenhet att kräva in förslag till kontrollprogram. Tillsynsmyndigheten kan även kräva in förslag till förbättrande åtgärder. Det är inte ovanligt att det direkt i villkoren i ett tillstånd anges att verksamhetsutövaren senast vid en viss tidpunkt ska ge in förslag om kontrollprogram till tillsynsmyndigheten. När tillsynsmyndigheten granskat förslaget till kontrollprogram och eventuellt föreskrivit ytterligare undersökningar föreläggs verksamhetsutövaren att utföra kontroll i enlighet med kontrollprogrammet.

Det kan i vindkraftstillstånd finnas villkor som anger direkta skyldigheter, t.ex. att verksamhetsutövaren ska utföra en bullermätning inom ett år från det att vindkraftverket tagits i drift.

Egenkontroll enligt egenkontrollförordningen

Egenkontrollförordningen anger skyldigheter för den som bedriver verksamhet som är anmälnings- eller tillståndspliktig enligt 9 eller 11–14 kap. miljöbalken. Reglerna träffar således all vindkraft över 125 kW oavsett om verksamheten finns på land eller i vattenområde. Reglerna inskränker inte tillsynsmyndighetens möjligheter att på något annat sätt begära att verksamhetsutövaren kontrollerar sin verksamhet. Enligt förordningen ska det för varje verksamhet finnas en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för de frågor som gäller för verksamheten enligt miljöbalken, föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken samt domar och beslut rörande verksamhetens bedrivande och kontroll.

Verksamhetsutövaren ska vidare ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift och kontroll hålls i gott skick samt för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön. Även detta ska vara dokumenterat. Av reglerna följer att den som driver ett vindkraftverk måste ha fastlagda rutiner för hur verket ska hållas i tekniskt gott skick i alla de avseenden som kan innebära olägenheter för människors hälsa och miljön. Det

innefattar såväl frågor om haverier med tappade delar som att bulleralstringen från vingar, lager, växellådor eller annat inte överstiger fastställda gräns- eller riktvärden. Verksamhetsutövaren ska själv hålla sig informerad om verkningarna av verksamheten och ska fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma risker från hälso- och miljösynpunkt. Resultatet av undersökningar och bedömningar ska dokumenteras. Verksamhetsutövaren är vidare skyldig att omgående underrätta tillsynsmyndigheten om det inträffar en driftsstörning eller liknande händelse i verksamheten med risk för olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Miljörapport

Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt 9 kap. miljöbalken ska verksamhetsutövaren varje år lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten. Detta gäller också den som förelagts att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § 2 st. miljöbalken. I miljörapporten ska de åtgärder redovisas som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder. Ytterligare anvisningar om vad miljörapporten ska innehålla ges i Naturvårdsverkets föreskrift (NFS 2006:9) om miljörapport.³⁴ I föreskrifterna anges det att en miljörapport ska innehålla

- en redovisning av de villkor som gäller för verksamheten samt hur vart och ett av dessa villkor har uppfyllts,
- en kommenterad sammanfattning av resultaten av mätningar, beräkningar eller andra undersökningar som utförts under året för att bedöma verksamhetens påverkan på miljön och människors hälsa, och
- en redovisning av de betydande åtgärder som vidtagits under året för att säkra drift och kontrollfunktioner samt för att förbättra skötsel och underhåll av tekniska installationer.

Miljörapporten ska vara inlämnad senast den 31 mars och avse verksamhetsåret innan. Skyldigheten att lämna miljörapport omfattar bara den som bedriver tillståndspliktig verksamhet samt den som förelagts att söka tillstånd. Den som bedriver verksamhet

³⁴ Naturvårdsverket har utöver nämnda föreskrifter utgivit *Vägledning om Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport*, version 3, den 12 mars 2008.

enligt ett frivilligt tillstånd eller efter anmälan behöver således inte lämna miljörapport.

3.3.15 Sanktionsregler i miljöbalken

Miljöbalken har sanktionsregler i form av straffbestämmelser för de grövre överträdelserna och bestämmelser om miljöstraffavgifter för lindrigare förseelser.

Straffbestämmelser enligt 29 kap. miljöbalken

Den som vidtar en tillstånds- eller anmälningspliktig åtgärd genom att uppföra ett vindkraftverk utan att ha inhämtat tillstånd eller gjort anmälan kan dömas till böter eller fängelse i högst två år för otillåten miljöverksamhet. Den som redan har ett tillstånd men bryter mot villkoren i tillståndet kan dömas enligt 29 kap. 4 § 1 st. 2.

Den som lämnar oriktiga uppgifter i en ansökan eller anmälan kan dömas till böter eller fängelse i högst två år för försvårande av miljökontroll enligt 29 kap. 5 § 1 miljöbalken om uppgiften har betydelse för en myndighets prövning eller tillsyn. Samma sak gäller enligt punkt 2 i nämnda lagrum för den som driver tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet och underlåter att underrätta tillsynsmyndigheten vid en driftstörning som kan skada människors hälsa eller miljön.

Miljöstraffavgifter enligt 30 kap. miljöbalken

Den som driver en tillståndspliktig vindkraftsanläggning är, som nyss nämnts, skyldig att årligen lämna miljörapport till tillsynsmyndigheten. Vidare är en verksamhetsutövare av tillstånds- eller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet skyldig att följa egenkontrollförordningen

Miljöstraffavgifterna för den som bryter mot dessa skyldigheter är fastställda i bilagan till förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter enligt nedanstående tabell.

Tabell 3.3 Miljösanktionsavgifter

Punkt	Förseelse	Avgift
2.2.1	Underlåtelse att lämna miljörapport.	2 000 kr A- anläggning 1 000 kr B- anläggning
2.3.1	Underlåtelse att ha fastställd och dokumenterad plan för det organisatoriska ansvaret.	50 000 kr A- anläggning 25 000 kr B- anläggning
2.3.2	Underlåtelse att ha dokumenterade rutiner för fortlöpande kontroll.	30 000 kr A- anläggning 10 000 kr B- anläggning

3.3.16 Förbudstalan

Talan kan enligt 32 kap. 12 § miljöbalken väckas om förbud mot fortsatt verksamhet eller om skyddsåtgärder eller om att andra försiktighetsmått ska vidtas. En sådan talan förutsätter att verksamheten bedrivs utan tillstånd. Sådan talan kan, enligt 32 kap. 13 § miljöbalken, föras som grupptalan eller organisationstalan enligt lagen (2002:599) om grupprättegång.

Det finns, enligt 32 kap. 14 § miljöbalken, talerätt för en ideell förening som i enlighet med sina stadgar tillvaratar naturskydds- eller miljöskyddsintressen och för en sammanslutning av yrkesverksamma inom fiske-, jordbruks-, ren- och skogsbruksnäringsn.

Den som endast har gjort en anmälan om uppförande och drift av ett vindkraftverk enligt miljöbalken kan alltså bli föremål för talan om förbud, skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått. Talan prövas av miljödomstol som första instans.

Om en talan om förbud eller skyddsåtgärder väckts mot en miljöfarlig verksamhet som är under prövning eller som kommer under prövning innan talan om förbud eller skyddsåtgärd avgjorts får miljödomstolen inte avgöra målet innan tillståndsfrågan har prövats.

3.4 Lag om Sveriges ekonomiska zon

Sveriges sjöterritorium i haven anges i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium. Territoriet sträcker sig som mest 12 nautiska mil ut (ca 22,2 km) från kusten. Utanför territorialgränsen tar Sveriges ekonomiska zon vid i enlighet med vad regeringen beslutat i förordningen (1992:1226) om Sveriges

ekonomiska zon. Zonen avgränsas mot annan stats ekonomiska zon i enlighet med överenskommelse med den staten eller annars i förhållande till mittlinjen mot den andra staten. Till grund för den ekonomiska zonen ligger FN:s havsrättskonvention, som tillkom år 1982 och folkrättslig sedvanerätt. Många andra länder, däribland Norge, Danmark, Tyskland och Ryssland och Island, har inrättat en egen ekonomisk zon.

Inom Sveriges ekonomiska zon krävs, enligt 5 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, tillstånd av regeringen för uppförande och användning i kommersiellt syfte av anläggningar och andra inrättningar. I ett tillståndsbeslut ska anges den verksamhet som tillståndet avser. Ett tillstånd får begränsas till viss tid och ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, såsom att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter, främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser samt trygga säkerheten.

Ett tillstånd får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för att ta bort anläggningar och andra inrättningar samt för andra åtgärder för återställning. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet.

Vid en tillståndsprövning ska 2–4 kap., 5 kap. 3 § samt 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Ansökan ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning som ska tas fram enligt reglerna i 6 kap. miljöbalken.

Ett tillstånd kan enligt 8 § återkallas om innehavaren åsidosätter sina skyldigheter eller om det annars finns särskilda skäl. Om återkallelse sker utan att tillståndshavaren åsidosatt sina skyldigheter har han rätt till ersättning för förlust till följd av åtgärd han vidtagit med anledning av tillståndet.

I propositionen 2007/08:154 föreslås att de bestämmelser i miljöbalken som gäller Natura 2000-områden ska gälla även i den ekonomiska zonen.

3.5 Lag om kontinentalsockeln

Med kontinentalsockeln avses enligt 1 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, kontinentalsockellagen, havsbotten inom allmänt vattenområde samt havsbotten utanför territorialgränsen inom Sveriges ekonomiska zon.

Kontinentalsockellagen berör från vindkraftssynpunkt främst undersökningar av havsbotten och nedläggning av ledningar vid vindkraftsetablering i allmänt vatten och i den ekonomiska zonen.

Rätten att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar tillkommer staten. För att borra eller på annat sätt undersöka kontinentalsockeln krävs tillstånd av regeringen. Tillstånd ska avse bestämt område och viss tid. Tillstånd söks hos regeringen men en ansökan bereds, på uppdrag av regeringen, av Statens geologiska undersökning (SGU) som efter beredningen med eget yttrande och beslutsförslag lämnar över ärendet till regeringen. I vissa fall får SGU besluta om tillstånd.

Vid utforskning av kontinentalsockeln och vid utvinning av naturtillgångar ska bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken gälla, även när verksamheten bedrivs utanför territorialgränsen.

Vid prövningen av tillstånd enligt kontinentalsockellagen tillämpas 2 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken. En miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram enligt förfarandet i 6 kap. miljöbalken.

En ansökan om tillstånd att undersöka kontinentalsockeln ska, förutom en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken, enligt 4 § kontinentalsockelförordningen (1966:315) innehålla

1. uppgift om sökandens hemvist och postadress samt, när sökanden är utländskt företag, om filial som sökanden har eller avser att inrätta i Sverige för den tillämnade verksamheten,
2. uppgift om den tillämnade verksamhetens art och omfattning samt om det område och den tid ansökningen avser,
3. arbetsprogram för verksamheten,
4. de uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken iakttas,
5. uppgift om de åtgärder sökanden anser nödvändiga för att förebygga vattenförorening och intrång på sjöfart, fiske samt andra allmänna och enskilda intressen,
6. uppgift om sökandens tekniska och ekonomiska förutsättningar för verksamheten,

7. karta, upprättad enligt Sveriges geologiska undersöknings (SGU) anvisningar, jämte beskrivning över det område som avses med ansökningen, och
8. intyg som sökanden vill åberopa för att styrka uppgifter som avses i 3–6.

Ett tillstånd enligt kontinentalsockellagen ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt såsom att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter, främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser samt trygga säkerheten. Villkoren kan bl.a. avse åtgärder för att förebygga luft- eller vattenföroreningar, skydd av djur- och växtlivet, bevarande av fyndigheter eller borrhål samt skydd för sjöfarten eller fisket.

Ett tillstånd får, i likhet med vad som gäller enligt miljöbalken och enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för att ta bort anläggningar och för andra åtgärder för återställning. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet. Om ett tillstånd upphör att gälla är den som har innehaft tillståndet skyldig att ta bort anläggningar och vidta andra åtgärder för återställning, om inte detta är obehövligt från allmän eller enskild synpunkt.

Tillstånd får inte överlåtas utan medgivande av den som meddelat tillståndet. Vidare kan tillstånd återkallas av regeringen eller den myndighet som meddelat tillståndet, om föreskrift eller villkor för tillståndet åsidosätts eller om synnerliga skäl i annat fall föreligger. Återkallas tillstånd utan att innehavaren åsidosatt föreskrift eller villkor för tillståndet, är denne berättigad att erhålla ersättning av staten för förlust till följd av åtgärd som han vidtagit med anledning av koncessionen.

Tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller utvinna naturtillgångar meddelas enligt 4 § kontinentalsockelförordningen av regeringen eller för det fall det gäller täkt inom allmänt vattenområde av SGU enligt 5 § samma förordning. Särskilt ingripande verksamheter kan enligt 5 § överlämnas med eget yttrande till regeringen.

För att lägga ut undervattenskablar på kontinentalsockeln utanför territorialgränsen krävs tillstånd enligt kontinentalsockellagen, dock inte när syftet är att utforska kontinentalsockeln. Tillstånd meddelas av regeringen.

Om tillstånd enligt kontinentalsockellagen gäller för en verksamhet som ska bedrivas utanför territorialgränsen, får regeringen om det finns särskilda skäl, som villkor för tillståndet ange att tillståndsprövning enligt 9 kap. miljöbalken ska ske hos den myndighet som regeringen bestämmer. Detta gäller dock endast om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken behövs för en motsvarande verksamhet innanför territorialgränsen. Miljöbalken ska tillämpas på en sådan verksamhet.

3.6 Ellagen

För att bygga och använda en elektrisk starkströmsledning³⁵ krävs, enligt 2 kap. 1 § ellagen, tillstånd av regeringen (nätkoncession). Enligt bemyndigande av regeringen prövar Energimarknadsinspektionen de flesta ärenden om nätkoncession. Närmare föreskrifter finns i elförordningen (1994:1250). Till nätverksamhet hör också schaktning, skogsavverkning eller liknande åtgärder för att bereda plats för ledningen. Anläggningar för produktion av el faller utanför koncessionskravet. Det är alltså endast anläggningar för överföring av el som omfattas av kravet på nätkoncession. En meddelad nätkoncession innebär en rätt att bygga en ledning och att därefter använda den. Den som har byggt en ledning med stöd av en nätkoncession har därefter en rad skyldigheter som framgår av 3 och 4 kap. ellagen.

Nätkoncession får meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. En nätkoncession ska avse en ledning med i huvudsak bestämd sträckning (nätkoncession för linje) eller ett ledningsnät inom ett visst område (nätkoncession för område). Nätkoncession för linje används för stamnätet och regionnäten. I ett sådant koncessionsbeslut anges ledningens huvudsakliga sträckning. Nätkoncession för område används för lokalnäten. I ett sådant koncessionsbeslut anges bara ett visst område inom vilket koncessionshavaren får anlägga sitt ledningsnät. Däremot anges inte ledningarnas sträckning. Den frågan prövas enligt ledningsrättslagen (1973:1144). I ett beslut om nätkoncession för område ska en viss högsta tillåtna spänning anges. Utgångspunkten bör vara den spänning som kan förutses behövas under den planerade

³⁵ Starkström respektive svagström definieras i förordningen (1957:601) om elektriska starkströmanläggningar. En starkströmsledning kan vara farlig för människor, husdjur eller egendom. Svagströmsledning används för bl.a. telekommunikation.

koncessionstiden. Spänningen bestäms individuellt för varje nät-koncession. Den spänningssgräns som anges i nätkoncessionen anger den högsta spänning som får finnas i ledningsnätet men den markerar också omfattningen av koncessionshavarens ensamrätt till ledningsbyggande och anslutningar. Nätkoncession för linje angående ledningar med högre spänning kan därför meddelas inom området och anslutning av kunder till en sådan ledning kan också ske.

Prövningen syftar främst till att hindra att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs. Nya ledningar ska inte byggas där tillräcklig överföringskapacitet redan finns. Inte heller ska ledningar dras på ett sätt som onödigt orsakar stor skada för tredje man. Ytterligare ett typiskt fall där en nätkoncession för linje kan vara samhällsekonomiskt onödig och därmed olämplig från allmän synpunkt är följande. Det kan ibland vara företagsekonomiskt lönsamt för en större elanvändare att ansluta direkt till det regionala nätet i stället för att på sedvanligt sätt ta elen från det lokala nätet. Spänningen på det regionala nätet är visserligen högre men för en större elanvändare kan en behövlig nedtransformering av spänningen ofta ske utan att kostnaderna för detta utgör något problem. Om detta tillåts i större omfattning urholkas den ensamrätt till elöverföring inom området, som innehavaren av nätkoncessionen för området har. Detta kan leda till att det ekonomiska underlaget för överföringsverksamheten försvagas, vilket i sista hand drabbar de övriga elanvändarna i området. I ett sådant fall kan alltså ansökan om nätkoncession för linje avslås eftersom syftet med den nya ledningen bara är att ansluta sig till det regionala nätet. En ansökan om nätkoncession för område kan också få avslag med motivering att nätet inte är lämpligt från allmän synpunkt. Så kan vara fallet om t.ex. det planerade ledningsnätet är felaktigt uppbyggt från överföringsteknisk synpunkt eller om ansökan avser en spänningsnivå som är olämplig med hänsyn till redan befintliga ledningar som omfattas av nätkoncession för linje. Ibland kan dock situationen vara sådan att ansökningen i stället bör bifallas i enlighet med vad som anges i 2 kap. 7 § ellagen.

En nätkoncession för linje får enligt 2 kap. 7 § ellagen, endast om det finns särskilda skäl, meddelas för en ledning som är avsedd för spänning som inte överstiger högsta tillåtna spänning för de områden med nätkoncession som berörs av ledningen. Bestämmelsen anger en formell begränsning av möjligheten att meddela nätkoncession för linje. Innehavaren av en nätkoncession

för område ska i princip ha ensamrätt att bygga ledningar och bedriva nätverksamhet inom den för området angivna högsta spänningen. Endast om särskilda skäl föreligger har därför koncessionsmyndigheten möjlighet att inom detta område meddela en nätkoncession för linje som avser ledningar med samma eller lägre spänning. Situationen är lik den som nämnts under 6 § men här gäller det en ledning med samma spänning som eller lägre spänning än den som gäller inom området. En situation när särskilda skäl kan anses föreligga är när kostnaderna för att ansluta en ny stor elanvändare till det lokala nätet är avsevärt större än kostnaderna för en anslutning direkt till det regionala nätet. En annan situation när särskilda skäl kan anses föreligga är när en nätkoncession för en ledning för vilken det i dag finns nätkoncession för linje behöver förnyas. Ytterligare en situation kan vara att koncessionshavaren går med på att en elanvändare inom hans område ansluts direkt till det regionala nätet.

En nätkoncession för linje får enligt 2 kap. 8 § ellagen inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Vid tillståndsprövningen enligt ellagen ska 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. I ansökan om nätkoncession för linje ska det ingå en miljökonsekvensbeskrivning framtagen enligt reglerna i 6 kap. miljöbalken.

En nätkoncession får enligt 2 kap. 9 § ellagen meddelas endast om området utgör en med hänsyn till nätverksamheten lämplig enhet. Nätkoncession får inte meddelas för ett område som helt eller delvis sammanfaller med ett annat koncessionsområde. En faktor som bör vara vägledande för koncessionsmyndighetens ställningstagande härvidlag är att en nätkoncession för område bör täcka ett geografiskt område med både kunder som medför höga nätkostnader och kunder som medför låga nätkostnader. Orsaken är att avståndsberoende tariffer i princip inte ska tillämpas inom område för nätkoncession. Det har funnits exempel på att koncessionsområden har överlappat varandra. För att bibehålla god ordning vad gäller ansvarsfördelningen mellan områden som gränsar till varandra gäller förbud mot att låta områden sammanfalla helt eller delvis.

Nätkoncession får enligt 2 kap. 10 § ellagen endast beviljas den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet. En koncessionshavare ska dessutom vara lämplig att bedriva nät-

verksamhet inom det begärda området. Kravet gäller både nät-koncessionen för linje och för område. I bedömningen ska vägas in sökandens allmänna kompetens och utformningen av den organisation som ska handha nätverksamheten. Om sökanden förut har bedrivit nätverksamhet bör också hans tidigare agerande som nätinnehavare vägas in. Om ansökan avser nätkoncession för område krävs dessutom att sökanden är lämplig att bedriva nätverksamhet i just det begärda området. Eftersom områdena har olika omfattning och struktur måste sökandens organisation vara anpassad för just det enskilda området. Faktorer som därvid ska vara vägledande är nätföretagets effektivitet, omfattning och därtill hörande möjligheter att hålla sig med kompetent personal, beredskapsorganisation m.m. eller, alternativt, förutsättningarna att klara dessa funktioner tillsammans med angränsande nätföretag. En noggrann bedömning av sökandens lämplighet är särskilt viktig när nätkoncession för område beviljas. Koncessionshavaren har ju i princip ensamrätt inom området på att bygga ledningar upp till en viss spänning. Detta betyder att koncessionshavaren måste vara särskilt lyhörd för bl.a. elkundernas behov.

En nätkoncession ska enligt 2 kap. 11 § ellagen förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt samt med de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs av säkerhetsskäl eller för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och för att främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser eller som av annat skäl behövs från allmän synpunkt.

Nätkoncessioner är tidsbegränsade och meddelas för 40 år om de avser linje och för 25 år om de avser nät. Om det finns särskilda skäl får kortare tid bestämmas.

Den som bygger mindre vindkraftsanläggningar kan ansluta till befintligt nät via det företag som har nätkoncession för nätet i området. Det är i så fall de bolag som redan har koncession som bygger de ledningar som behövs för anslutning. Nätbolaget har rätt att ta ut avgifter för kostnaderna för anslutningen och för överföringen. I större projekt kan vindkraftsbolaget vilja bygga och driva sitt eget interna nät som kopplar ihop vindkraftverken och även större anslutningar till region- eller stamnätet. I dessa fall måste en särskild koncession sökas för det egna interna nätet. Det får då inte vara samma bolag som driver elnätet som bedriver själva produktionen. En egen juridisk person måste skapas för detta.

Nätanslutningsutredningen har i sitt betänkande *Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion* (SOU 2008:13) föreslagit att det införs ett undantag från kravet på nätkoncession för interna nät inom anläggningar för elproduktion.

3.7 Ledningsrättslagen m.m.

Genom ledningsrättslagen (1973:1144) kan en verksamhetsutövare erhålla rätt att dra t.ex. en starkströmsledning över annans mark. Det kan behövas för att ansluta en vindkraftsanläggning till det befintliga elnätet. Frågor om ledningsrätt prövas vid förrättning hos lantmäterimyndigheten. Ledningsrätten omfattar enligt vad som bestäms vid förrättningen befogenhet att inom fastigheten vidta de åtgärder som behövs för att dra fram och använda en ledning eller annan anordning. Ledningsrättslagen gäller bl.a. elektrisk starkströmsledning för vilken koncession fordras. Lagen gäller inte om utrymme kan upplåtas med stöd av anläggningslagen (1973:1149).

Kraftledningar fram till vindkraftsparker är sådana starkströmsledningar som anges i 2 § 2 ledningsrättslagen. Möjligheten att erhålla ledningsrätt är beroende av att starkströmsledningen är koncessionspliktig.

I 6 § ledningsrättslagen finns ett båtnadsvillkor vilket innebär att fördelarna med ledningsrätten måste överväga nackdelarna för att ledningsrätt ska ges. Båtnadsvillkoret ska dock, enligt 6 a § ledningsrättslagen, inte tillämpas om det i en fastighetsplan har meddelats bestämmelser om en ledningsrätt och ledningsbeslut meddelas under detaljplanens genomförandetid. Vidare följer av 14 § ledningsrättslagen att en fastighetsägare eller sakägare kan medge avsteg från kravet på båtnad såvitt avsteget gäller den enskildes intresse.

Inom område med detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser får en ledningsrätt inte upplåtas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning ska ledningsrätt upplåtas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Om det finns särskilda skäl, får dock länsstyrelsen, eller efter förordnande kommunen, medge undantag.

Enligt 9 och 10 §§ ledningsrättslagen gäller att utanför områden som omfattas av detaljplan, ledningsrätt inte får upplåtas om upplåtelsen skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området eller om olägenhet av någon betydelse uppkommer för allmänt intresse om inte upplåtelsen är till övervägande nytta från allmän synpunkt.

Lantmäterimyndighetens beslut enligt ledningsrättslagen kan överklagas till fastighetsdomstolen och handläggs då enligt reglerna för fastighetsbildningsmål.

Ett vindkraftverk kan ofta användas under längre tid än 25 år. För producenten är det nödvändigt att förfoga över marken där ett vindkraftverk är placerat genom äganderätt eller nyttjanderätt. Avtal om upplåtelse av annan nyttjanderätt än tomträtt är, enligt 7 kap. 5 § 1 st. jordabalken, inte bindande längre än 50 år. Upplåtelse av fast egendom inom detaljplan är dock endast giltig i 25 år. Lagregeln är tvingande och har avtal slutits för längre tid har parterna ändå rätt att frånträda avtalet sedan ovan angivna tider gått ut, se 7 kap. 5 § 4 st. jordabalken. Begränsningen av tiden för nyttjanderätters giltighet gäller inte nyttjanderätt som upplåts av staten. Staten kan således med giltig verkan upplåta nyttjanderätt utan tidsbegränsning (7 kap. 5 § 3 st. jordabalken) både inom och utom detaljplan.

Jordbalkens begränsningsregel avseende nyttjanderätter inom detaljplan kan ha betydelse för markupplåtelser för vindkraft eftersom beräknad livslängd för vindkraft kan överstiga 25 år. Dessutom kommer troligen ett befintligt vindkraftverk på en plats i bra vindläge att ersättas med ett modernare verk när det första tjänat ut.

3.8 Kulturminneslagen

Fasta fornlämningar är skyddade enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Det gäller lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna enligt följande.

1. gravar, gravbyggnader och gravfält samt kyrkogårdar och andra begravningsplatser,

2. resta stenar samt stenar och bergytor med inskrifter, symboler, märken, bilder, andra ristningar eller målningar,
3. kors och minnesvårdar,
4. samlingsplatser för rättskipning, kult, handel och andra allmänna ändamål,
5. lämningar av bostäder, boplatser och arbetsplatser samt kulturlager som uppkommit vid bruket av sådana bostäder eller platser, liksom lämningar efter arbetsliv och näringsfång,
6. ruiner av borgar, slott, kloster, kyrkobyggnader och försvarsanläggningar samt av andra märkliga byggnader och byggnadsverk,
7. färdvägar och broar, hamnanläggningar, vårdkasar, vägmärken, sjömärken och likartade anläggningar för samfärdsel samt gränsmärken och labyrinter, och
8. skeppsvrak, om minst etthundra år kan antas ha gått sedan skeppet blev vrak.

Fasta fornlämningar är också naturbildningar till vilka ålderdomliga bruk, sägner eller märkliga historiska minnen är knutna liksom lämningar efter äldre folklig kult.

Till en fast fornlämning hör ett så stort område på marken eller på sjöbotten som behövs för att bevara fornlämningen och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse. Detta område benämns fornlämningsområde. Frågor om gränserna för ett fornlämningsområde prövas av länsstyrelsen.

Det är förbjudet att utan tillstånd rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller på annat sätt skada en fast fornlämning.

När man ska uppföra en anläggning bör man ta reda på om arbetsföretaget berör någon fast fornlämning och i så fall samråda med länsstyrelsen. Om en fornlämning påträffas under grävning eller annat arbete, ska arbetet omedelbart avbrytas till den del fornlämningen berörs. Den som leder arbetet ska omedelbart anmäla förhållandet hos länsstyrelsen.

Det kan ibland krävas en särskild utredning för att ta reda på om en fast fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag. Kostnaden för en sådan utredning betalas av den som ska exploatera området. Beslut om särskild utredning fattas av länsstyrelsen som i beslutet ska ange vem som ska utföra utredningen.

Om man behöver ändra eller ta bort en fast fornlämning krävs enligt 2 kap. 12 § kulturminneslagen, tillstånd av länsstyrelsen. Tillstånd får lämnas endast om fornlämningen medför hinder eller

olägenhet som inte står i proportion till dess betydelse. Ett tillstånd kan villkoras med att exploatören ska dokumentera fornlämningen. Vidare kan krävas en särskild förundersökning av fornlämningen innan tillstånd ges. I 2 kap. 14 § kulturminneslagen anges att exploatören inte behöver stå kostnaderna för dokumentation och förundersökning om kostnaden hänförs till en fornlämning som inte förut varit känd eller om kostnaden väsentligt överstiger vad länsstyrelsen angett i beslut om tillstånd.

3.9 Rennäringslagen m.m.

Enligt direktiven ska utredningen belysa effekterna för rennäringen av vindkraftens utbyggnad. Sametinget deltar som remissinstans och lämnar synpunkter på vindkraftens påverkan på rennäringen. Sametinget är förvaltningsmyndighet inom rennäringens område. Vidare har Sametinget ansvar för att peka ut områden av riksintressen för rennäringen.³⁶

Bestämmelser om sametinget finns i sametingslagen (1992:1433). Enligt lagen ska Sametinget bl.a. medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten.

Rennäringens rättigheter är reglerade i rennäringslagen (1971:437). Renskötselrätten grundas på urminnes hävd och är den rätt som personer av samisk härkomst har att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. Denna rätt räknas till kategorin särskild rätt till fastighet. En kommun måste vid planering av markanvändningen ta hänsyn till renskötselrätten. Detta framgår av 4 kap. 1 och 5 §§ PBL samt 3 kap. 5 § 2 st. miljöbalken.

I 15–25 §§ rennäringslagen finns bestämmelser om renskötselrättens utövande. Sameby får enligt 15 § för medlemmarnas gemensamma behov använda byns betesområde för renbete.

Enligt 16 § rennäringslagen får sameby inom byns betesområde utföra arbetshage eller annat stängsel för renarna, renslakteri eller annan anläggning som behövs för renskötseln. I samma paragraf ges sameby eller medlem i byn rätt att på utmark inom byns betesområde uppföra renvaktarstuga, kåta, förvaringsbod eller annan mindre byggnad som behövs för renskötseln. Om stängsel

³⁶ Framställningen i detta avsnitt bygger på uppgifter från företrädare för Sametinget och Svenska samers riksförbund (SSR) samt från jur.dr Eivind Torp.

m.m. är avsett för stadigvarande bruk, ska anläggningen förläggas till plats som anvisas av markens ägare. Detsamma gäller i fråga om byggnad om den ska uppföras för stadigvarande bruk nedanför odlingsgränsen eller utanför renbetesfjällen på mark som varken är sådan kronomark som står eller vid utgången av juni 1992 stod under statens omedelbara disposition eller mark som vid avvittring utlagts till allmänningsskog. Vill sameby eller, om byggnad ska uppföras av medlem i byn, denne icke godta anvisad plats, bestämmer länsstyrelsen enligt 16 § 4 st. platsen. Dessa regler är av civilrättslig natur. Förvaltningsrättsligt är bl.a. PBL och miljöbalken tillämpliga. Detta innebär i fråga om samernas rätt att uppföra byggnader att de allmänna bestämmelserna i PBL om bygglov gäller. Reglerna i 16 § innebär för utformningen av tillståndsbeslut också att villkor som föreskrivs i fråga om avstånd mellan bostäder och vindkraftverk bör övervägas.

Enligt 17–21 §§ rennäringslagen följer med renskötselrätten också rätt att under omständigheter som anges i paragraferna ta virke, bränsle och foder samt avverka skog. Samebyarna har rätt att flytta byarnas renar mellan skilda delar av byarnas betesområden. Dessutom får en medlem i sameby enligt 25 § jaga och fiska inom vissa delar av byns betesområde.

Inom vissa områden får enligt 32 § rennäringslagen nyttjanderätt upplåtas på kronomark endast om det kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln.

Vindkraftsutbyggnadens inverkan på rennäringen har behandlats bl.a. i målet om Gabrielsberget, se avsnitt 4.3. Renskötselrätten får enligt föreskrifter i 3 § rennäringslagen bedrivas i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Jämtlands och Dalarnas län.³⁷ Det är fråga om stora områden och renskötselrätten medför krav på samordning och hänsynstagande till rennäringens intressen i förhållande till planering av en utbyggnad av vindkraften på land. Det finns enligt Sametinget liten erfarenhet och få studier kring vilka konsekvenser större vindkraftsparker får för rennäringen bl.a. ifråga om markanvändningen. Urvalet av områden som är lämpliga för vindkraftsutbyggnad måste enligt Sametinget göras i samverkan med representanter för samebyar och samiska organisationer. Detta urval bör inte göras av enskilda företag, utan genom de kommunala processerna där olika intressen kan vägas mot varandra. Sametinget och SSR deltar redan i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar

³⁷ Jämför SOU 2006:14 *Samernas sedvanemarkar*.

samt översiktsplaner och detaljplaner. Vad man befarar som konsekvenser av en vindkraftsutbyggnad i renbetesmarkerna är att renarna undviker de områden där det finns vindkraftverk samt att områdena blir mer tillgängliga när det byggs fler vägar.

För vindkraftsbolagen torde etableringar i södra delen av fjällkedjan vara särskilt intressanta eftersom det där finns hyggliga infrastrukturförutsättningar och dessutom korta transportetapper till elkonsumenterna, vilket ger mindre kostnader i form av nätavgifter. Detta innebär att samebyarna i den södra delen av fjällkedjan sannolikt kommer att exponeras för fler vindkraftsetableringar än i övriga delar av renbetesområdet. För vissa samebyar i Jämtland kan detta leda till många vindkraftverk i områden där det sedan tidigare finns vattenregleringar. Även sådana regleringar kan medföra intrång i renskötselrätten.

Om vindkraftsutbyggnaden sker med detaljplanering som rättsligt instrument kan detta komma att inkräkta på den jakträtt som enligt 25 § rennäringslagen tillkommer medlem i sameby. Möjligheten till älgjakt utgör en viktig del av samebyarnas försörjning. På dagens kunskapsnivå är det dock svårt att i detalj ange vilka konsekvenser vindkraftsutbyggnaden kan få för rennäringsen. Vindkraftverk är enligt uppgifter från Sametinget olämpliga på kalvningsplatser. Renarna återvänder gärna år efter år till kalvningsplatserna. Samma sak gäller i princip om arbetshagar och skiljningshagar. Vindkraftsutbyggnaden kan också få sociala konsekvenser för samerna med stora förändringar i samebyarna. Även inverkan på kulturmiljön måste beaktas. Det finns heliga platser och andra områden av immateriell betydelse.

Ett sätt att överbrygga konflikter kan vara att samebyarna får ta del av vinsten från driften av vindkraftverken. Det finns exempel på avtal mellan samebyar och vindkraftsprojektörer. Sådana avtal kan reglera ekonomiska förhållanden som gäller affärsmöjligheter, sysselsättning och optioner på andelar i vindkraftsbolag. Det rör sig då om sedvanliga kommersiella avtal med brukliga sekretessklausuler. Avtalen kan också behandla frågor som gäller hanteringen av samrådsförfarandet i tillståndsfrågor och anpassningsangelägenheter (dvs. hur tillgodoses rennäringsens intressen i samband med projekteringen). Även tvistefrågor kan regleras. Avtal av detta slag har förhandlats fram mellan samebyar och förvaltare av statlig skogsmark. Förhandlingar pågår också med privata skogsägare. Avtal av den här arten bör kunna användas även framgent. De är till ömsesidig nytta och har som bakgrund bl.a. att

de intressen som kan avtalsregleras inte i önskvärd omfattning kan tillgodoses vid myndigheternas tillståndsprövning. Genom avtalen delar projektörerna med sig av resultatet av driften av vindkraftverket. Avtalen gäller traditionella renbetesmarker och innebär inte att samebyarna gör avkall på sina rättigheter enligt rennäringslagen.

Det är också viktigt att samerna blir representerade på ett tidigt stadium av ett vindkraftsprojekt. För att minska konsekvenserna kan man också överväga möjligheterna till villkor om driftsinskränkningar under särskilt känsliga tider.

Inom Sametinget kommer en vindkraftspolicy att utarbetas. Enligt givna direktiv ska det finnas ett direktiv färdigt för politisk behandling i februari 2009. De nya riksintressena som Energimyndigheten har pekat ut som intressanta områden för vindkraftsutbyggnaden går till stor del in på renkötselområdena. Även om vindkraftsutbyggnaden kan medföra problem är man dock inom Sametinget positiva till vindkraftsutbyggnaden eftersom det är ett miljövänligt sätt att producera energi. Det är dock viktigt att samebyarna erkänns som sakägare. På den punkten varierar det mellan olika kommuner vid tillämpningen av PBL.³⁸ En del kommuner accepterar endast den som är fastighetsägare och har sina rättigheter antecknade i fastighetsregistret som sakägare.

3.10 Hindersmarkering med hänsyn till luftfarten m.m.

Vindkraftverkens placering måste prövas med hänsyn tagen till luftfartens behov. Detta är särskilt påtagligt nära flygplatser men berör egentligen hela luftrummet nära marken. Frågor om hindermarkering regleras genom internationella rekommendationer från ICAO (International Civil Aviation Organisation).

Luftfartsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet och deltar i tillståndprocesser för vindkraftverk, lämnar synpunkter och bidrar med kunskap samt följer upp att verken märks ut i enlighet med gällande föreskrifter.

³⁸ Jämför Regeringsrättens dom den 25 juni 2008 i mål nr 2300-07, Eivind Torp I SvJt 2005 s. 515 ff. och Förvaltningsrättsligt tidskrift (FT) 2003 s. 363 ff. samt *Samernas rätt till deltagande och samråd*, Rapport från Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen 2007.

Höjdbegränsande ytor

Kring flygplatser finns områden där tillkomsten av ett byggnadsverk eller en anläggning som t.ex. ett vindkraftverk kan påverka flygsäkerheten. Den som vill uppföra ett vindkraftverk inom flygplatsens närområde måste se till att anläggningen inte påverkar flygsäkerheten. Berörda områden kan sträcka sig många kilometer kring den enskilda flygplatsen. Det finns olika sorters ytor med olika ändamål, som den höjdbegränsande ytan, ytan för cirkling, racetrackytan och MSA-ytan (Minimum Sector Altitude).

Den höjdbegränsande ytans konstruktion utgår från flygplatsens klassificering och flygplansprestanda och finns definierad för i princip alla svenska flygplatser med linjefart. Även vissa mindre flygplatser finns redovisade.³⁹ Det är enligt Luftfartsstyrelsen lämpligt att kommunerna arbetar in dessa ytor i sina översiktsplaner.

För racetrackytan, ytan för cirkling, och MSA-ytan pågår ett arbete inom Luftfartsstyrelsen med att kartlägga vilka områden och vilka höjder som behövs från luftfartssynpunkt för att säkerheten ska tillgodoses. En första bedömning är att dessa ytor kan göras mindre än för närvarande med ett noggrant underlag.

Hindersmarkering

Hinder som sticker upp i luftrummet ska anmälas till Försvarmakten, flygplatserna och luftfartsstyrelsen. Alla byggnadsverk med en höjd av minst 40 m ska anmälas till Luftfartsstyrelsen i enlighet med Bestämmelser för civil luftfart (BCL-F 4.1) utgivna med stöd av 71 och 92 §§ luftfartsförordningen (1986:71). Efter yttrande från dessa instanser och kommunens meddelade bygglov ska byggherren, till Försvarmakten anmäla när byggnadsarbetet påbörjas. Detta ska ske 30 dagar (4 veckor) innan arbetet med att resa objektet startar. Hinder inarbetas i luftfartens "Hinderdatabas".

Hindersmarkering regleras i ICAO Annex 14. Markering, som bl.a. ska anbringas på vindkraftverk inom angivna områden, ska ske enligt nedanstående tabell.

³⁹ Uppgifter om detta kan hämtas från Luftfartsstyrelsens hemsida (www.luftfartsstyrelsen.se).

Tabell 3.4 Hindersmarkering

Höjd över underliggande markyta	Markeringsnivåer				
	0–40 m	40–75 m	75–100 m	100–150 m	150 m ≤
1	2	3	4	5	6
Lägre än 40 m	Inget krav	-	-	-	-
40 m intill 75 m	Inget krav	Enligt luftfartsinspektionens bedömande	-	-	-
75 m intill 100 m	Inget krav	Inget krav	Färgmarkering eller lågintensiv belysning	-	-
100 m intill 150 m	Inget krav	Inget krav	Lågintensiv belysning	Lågintensiv belysning	-
150 m och högre	Inget krav	Inget krav	Lågintensiv belysning	Lågintensiv belysning	Hög- och lågintensiv belysning

Om två eller flera hinder är belägna mindre än 60 m från varandra ska frågan om erforderlig belysning prövas av Luftfartsinspektionen såvida inte samtliga hinder förses med belysning enligt dessa bestämmelser. Särskilda regler finns om blinkarnas varaktighet m.m.

Luftfartsstyrelsen har utarbetat ett förslag, daterat den 5 maj 2007 till ändring av reglerna om hindermarkering.

Förslaget innehåller särskilda bestämmelser för vindkraftverk eftersom nuvarande reglering inte tar hänsyn till dessa. Principen är att som ett grundläggande krav ska högsta punkten markeras. Högsta punkten på ett vindkraftverk är normalt rotorspetsen. Det finns i dagsläget ingen tillfredsställande teknologi som kan säkerställa ljus i rotorspetsarna. Förslaget innebär därför att markeringen får placeras på vindkraftverkets högsta fasta punkt. Särskilda internationella regler för markering av vindkraftverk saknas i nuläget. I avvaktan på dessa internationella regler föreslås nationella sådana. Förslaget innebär därför att vindkraftverk under 150 m höjd ska markeras med medelintensiva ljus samt att vindkraftverk med en höjd av 150 m eller högre ska markeras med högintensiva ljus i likhet med vad som krävs för andra byggnader. Flygbesättningar förväntas förstå att vitt högintensivt ljus definierar en flyghinderhöjd över 150 m samt att rött ljus

definierar föremål under 150 m. Medelintensivt blinkande rött ljus förväntas på samma sätt ge indikation om flyghinder med stor utbredning. Luftfartsstyrelsen har utrett möjligheten att koda ljusmarkeringarna eftersom vindkraftverken har en stor utbredning genom sina rotorerna samt då högsta punkten inte tillförlitligt kan markeras. Luftfartsstyrelsen har bedömt att kodningen inte är adekvat och svår att tekniskt genomföra. Föreskriftsförslaget innebär vidare att vindkraftverk under 150 m markeras med rött blinkande medelintensivt ljus. Ljuset får dimmas ned till 200 candela under mörker med hänsyn till miljöpåverkan. Under dagen behöver de medelintensiva ljusen inte vara tända alls. Luftfartsstyrelsen föreslår tillika att högintensiva ljus får dimmas till 2000 candela under mörker med hänsyn till miljöpåverkan. Alla vindkraftverk föreslås också ha en vit färgmarkering. Dessutom föreslås en särskild hantering av vindkraftverksparker där alla vindkraftverk som utgör den yttre gränsen ska markeras vilket medför att de inre vindkraftverken i parken endast behöver markeras med lågintensivt ljus och vit färg.

Det är f.n. oklart när de nya föreskrifterna kommer att träda i kraft.

3.11 Utmärkning med hänsyn till sjöfarten m.m.

Vindkraftverk till havs måste placeras så att de inte medför störningar i farleder och andra områden med fartygstrafik och markeras så att sjöfarten kan upptäcka verken. Det finns även regler om sjömätning, vilka kan aktualiseras då vindkraftsetableringar till havs kräver noggranna uppgifter om djup.

Sjöfartsverket deltar som remissinstans vid tillståndsprövningen av vindkraftverk för att bevaka dessa frågor.

Utmärkning

Utmärkningen av vindkraftverk är reglerad i en internationell överenskommelse.⁴⁰ Reglerna är olika för enstaka verk jämfört med vindkraftsparker. Det finns utrymme för anpassningar i det enskilda fallet.

⁴⁰ IALA Recommendation O-117 On The Marking of Offshore Windfarms, upplaga 2, december 2004.

Enstaka vindkraftverk ska vara gulmålade upp till 15 m över vattenytan samt försedda med ett vitt ljus som blinkar morsekoden för bokstaven ”U”.

I hörnen ska vindkraftsparker markeras med blinkande gult ljus som ska synas fem nautiska mil. Ljusen ska vara synkroniserade så att det uppstår en särskild karaktär för vindkraftsparken. Vidare ska vindkraftverken i en park markeras med minst 2 nautiska mils avstånd. Dessutom bör verken vara belysta och försedda med radiofyr.

Sjömätning⁴¹

För att kunna projektera en vindkraftspark i ett vattenområde kan det krävas djupdata som är mer exakta än vad som anges i ett vanligt sjökort. Sådana data kan fås antingen genom projektörens egna mätningar eller genom Sjöfartsverkets djupdatabas.

Sjömätning får inte utföras inom Sveriges sjöterritorium, med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler, utan tillstånd från regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Försvarsmakten, Sjöfartsverket och SGU får utföra sjömätning. Frågor om tillstånd till sjömätning i övrigt prövas av Försvarsmakten. Sjöfartsverket ska enligt 2 § förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation lämna Försvarsmakten de upplysningar som behövs för att bedöma om ett tillstånd till sjömätning kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvär. När en sjömätning är utförd ska Försvarsmakten granska resultatet och godkänna det. För en egen databas krävs tillstånd av lantmäterimyndigheten. Vidare krävs tillstånd av Sjöfartsverket för spridning av informationen.

3.12 Försvarsmakten och ärenden om vindkraft

Instansordningen för ärenden och mål som berör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt omfattas inte av utredningens uppdrag. När det gäller utredningens uppdrag om vindkraft ska försvarsintresset skyddas.

Uppförande av vindkraftverk eller mätmaster för att kartlägga vindförhållanden inför en vindkraftsetablering kan påverka

⁴¹ Sjöfartsverkets Rapportserie A 2006-1 *Sjökartläggning i samtid och framtid*.

Försvarmaktens verksamheter på flera sätt. De vanligaste typerna av påverkan är störningar på radiolänkar, radarskugga bakom vindkraftsparker, förvrängda radarekon som ger felaktig information, flyghinder vid övningsfält, skjutfält och flygflottiljer, kollisionsrisker för marknära flyg samt påverkan på Försvarmaktens övningsverksamhet. Försvarmakten svarar på remisser från vindkraftsföretag i tidigt skede för att delge verksamhetsutövare sina synpunkter på planerade verksamheter. Dessutom deltar Försvarmakten i viss mån i ärenden enligt PBL och miljöbalken. Försvarmakten uppger att myndighetens medverkan underlättas om alla förfrågningar ges in till Högkvarteret. Försvarmaktens deltagande beskrivs nedan.

3.12.1 Remisser om vindkraftverk enligt Försvarmaktens eget system

Försvarmakten svarar årligen på ett stort antal remisser om föremål som sticker upp i luftrummet. Under 2007 svarade Försvarmakten på 5 000 remisser om höga föremål, varav uppskattningsvis ca 1 600 handlade om vindkraftverk. Antalet remisser bedöms bli fler under 2008. Remisshandlingen är inte direkt lagstyrd utan utgör ett sätt för en verksamhetsutövare att i ett tidigt skede få information från Försvarmakten om hur myndigheten ser på de planer som finns att uppföra ett vindkraftverk. Från Försvarmaktens sida kan remisshandlingen ses som ett sätt att informera om vilka placeringar som innebär sådana störningar för myndigheten tillhöriga verksamheter att vindkraftverken inte alls kan accepteras eller måste förläggas till en annan plats eller förändras. Remisshandlingen är uppdelad så att remisser om vindkraftverk under 25 MW hanteras av Försvarmaktens Telenät- och Marktelefonförband (FMTM) medan remisser om vindkraftverk med en uteffekt överstigande 25 MW hanteras av Högkvarteret.

I ungefär 85 % av remissärendena har Försvarmakten ingen erinran medan man i 15 % av remissvaren har synpunkter på de planerade verksamheterna. Svaren kan vara olika detaljerade men är alltid skrivna utifrån befarad påverkan på totalförsvarets intressen med hänsyn tagen till sekretesslagen (1980:100). Sekretess som gäller för uppgift som angår Försvarmaktens verksamheter kan ändras med tiden. Därför gäller yttrandena under två år.

Remissen används även som en förhandsanmälan till Försvarsmaktens och LFV:s hinderdatabas, se avsnitt 3.12.2.

Remisser om vindkraftverk med sammanlagd effekt under 25 MW

En verksamhetsutövare som avser att uppföra ett vindkraftverk lämnar uppgifter om detta på en särskild blankett som Försvarsmakten tillhandahåller på sin hemsida.⁴² I enlighet med anvisningar på blanketten lämnas uppgifter om projektets namn, antal verk, sammanlagd effekt, fastighetsbeteckningar samt positionsangivelse med X- och Y-koordinater i SWEREF 99 eller RT 90. För att kunna bedöma den planerade verksamhetens påverkan är Försvarsmakten beroende av förhållandevis noggranna positionsangivelser. Vidare anges i anmälan tornhöjd, rotordiameter och totalhöjd samt material i torn och vingar. Till remissen ska fogas ett kartunderlag samt kopia på registrerad ansökan om bygglov eller förhandsbesked enligt PBL. Remissen sänds till FMTM som har tre handläggare som sköter dessa ärenden. FMTM:s handläggare remitterar internt anmälan med de enheter inom Försvarsmakten, LFV-flyginfo, Försvarets materielverk och Försvarets Radioanstalt som kan vara berörda. Utifrån resultatet av internremissen sammanställer FMTM ett svar till verksamhetsutövaren. I normalfallet tar handläggningen ca två månader men vid mer komplicerade remisser om stora områden kan handläggningen ta längre tid.

Remisser om vindkraftverk med sammanlagd effekt över 25 MW eller havsbaserade parker

Remisser om vindkraftsanläggningar med en sammanlagd effekt över 25 MW eller parker baserade till havs hanteras på ungefär samma sätt som de under 25 MW. För dessa anläggningar finns dock en särskild blankett och remissen handläggs av Högkvarteret som sammanställer Försvarsmaktens samlade synpunkter och svarar verksamhetsutövaren. Handläggningstiden är ca två månader.

⁴² www.mil.se.

3.12.2 Hinderdatabas och anmälningsskyldighet

Försvarmakten har i samarbete med LFV en hinderdatabas som ska omfatta alla hinder i luftrummet på över 20 m höjd. Vindkraftverk och andra höga föremål som omfattas av nyssnämnda remisser förs preliminärt in i hinderdatabasen. Sedan ska vindkraftverket anmälas till LFV Flyginfo och Försvarets materielverk på en särskild blankett 30 dagar innan verket ska uppföras. Anmälan ska innehålla exakta uppgifter om verkens lokalisering, höjd, fastighetsbeteckning samt vilken sorts hindermarkering verken är försedda med. När anmälan kommer in registrerar LFV Flyginfo vindkraftverket i hinderdatabasen.

3.12.3 Försvarmaktens deltagande i ärenden enligt miljöbalken

Försvarmakten är inte särskilt nämnd som obligatorisk deltagare i samrådet enligt 6 kap. 4 § miljöbalken eller som obligatorisk remissinstans i tillståndsärenden enligt 22 kap. 4 § miljöbalken. Försvarmaktens deltagande i samrådet täcks i stället av skrivningen om att övriga statliga myndigheter som kan antas bli berörda ska vara samrådsparter vid verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. För miljödomstolarnas tillståndsärenden anges i 22 kap. 4 § 2 st. miljöbalken att kungörelsen i ett ansökningsmål ska sändas till myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan. Vid länsstyrelsens prövning av tillståndsärenden om miljöfarlig verksamhet anges i 19 kap. 4 § 2 miljöbalken att länsstyrelsen ska samråda med bl.a. statliga myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken. Motsvarande skrivning för kommunernas anmälningsärenden finns i 26 § FMH som anger att bl.a. statliga myndigheter som kan ha ett särskilt intresse i saken på lämpligt sätt och i skäligen omfattning ska ges tillfälle att yttra sig över anmälan.

Om Försvarmakten blir inbjuden att delta i samråd enligt 6 kap. 4 § miljöbalken svarar man skriftligt men deltar normalt inte vid samrådsmöten. Om verksamheten tidigare varit föremål för frivillig remiss används det svar som då lämnades. I själva tillståndsärendet är det inte vanligt att Försvarmakten får ansökan på remiss från tillståndsmyndigheten men om det händer så svarar Försvarmakten utifrån de uppgifter som lämnats vid den frivilliga remissen.

Mål i miljödomstolen, när det är fråga om statlig myndighets beslut som rör frågor om Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska enligt 21 kap. 7 § 2 st. miljöbalken prövas av regeringen. Miljödomstolen ska i dessa fall inte till någon del pröva målet utan i stället, med eget yttrande, överlämna målet till regeringen för prövning. Yttrandet ska omfatta alla de omständigheter som är av betydelse för frågan om tillstånd ska lämnas.⁴³

När det gäller undantag från huvudregeln i 9 kap. 8 § miljöbalken att miljödomstol prövar ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet stadgas i andra stycket samma paragraf att tillstånd som rör frågor som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt alltid ska prövas av länsstyrelsen. Bestämmelsen innebär en begränsning av regeringens möjligheter att, om prövningen inte ska ske i miljödomstol, lägga prövning av miljöfarlig verksamhet som rör Försvarsmakten på annan instans än länsstyrelsen.

Ett villkor angående Försvarsmakten kan, när Försvarsmakten inte har gjort någon erinran mot en vindkraftsetablering få följande utformning: Senast 30 dagar innan respektive vindkraftverk uppförs ska Högkvarteret och tillsynsmyndigheten underrättas om verkets exakta läge och höjd.

3.12.4 Försvarsmaktens deltagande i ärenden enligt PBL

Detaljplan

Vid framtagande av en översiktsplan, fördjupad översiktsplan eller detaljplan ska kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen som ska samordna statliga intressen, se avsnitt 3.2.6. Vid denna samordning bör länsstyrelsen samråda med Försvarsmakten för att inhämta t.ex. synpunkter på detaljplaner för vindkraftverk. Samrådet ska då ske med Högkvarteret som samordnar Försvarsmaktens samlade synpunkter. Det händer att vissa kommuner sänder remisser om detaljplaner direkt till Försvarsmakten centralt eller till enskilda förband. Försvarsmakten uppger emellertid att det underlättar myndighetens arbete om remisserna går via länsstyrelserna till Högkvarteret. Försvarsmakten svarar på remissen om detaljplanen med utgångspunkt i vad som sagts vid den frivilliga remissen.

⁴³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 235.

Vidare har Försvarsmakten och länsstyrelserna möte en gång om året för att stämma av samordningsformerna.

Bygglov

Innan bygglov ges utanför detaljplan eller i strid med detaljplan ska enligt 8 kap. 22 § PBL grannar höras, se avsnitt 3.2.7. Reglerna innefattar inget krav på samråd med Försvarsmakten eller länsstyrelsen. Trots det förekommer det då och då att försvarsmakten får enskilda bygglov på remiss. Försvarsmakten svarar då med de uppgifter som kan finnas från den frivilliga remissen.

Överprövning

Vid överprövning av ärenden enligt PBL finns i 13 kap. 4 § särskilda bestämmelser som anger att om målet rör en fråga av särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning. Med frågor av särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt avses allmänna lämplighetsfrågor som rör lokalisering antingen av anläggningar för Försvarsmaktens ändamål eller av byggnader eller verksamheter som kan påverka utnyttjandet av Försvarsmaktens anläggningar.⁴⁴

3.12.5 Ersättningsanläggningar

Försvarsmakten uppger att det normalt inte är möjligt att låta en verksamhetsutövare, som skulle störa en radiolänk eller en radarstation, bekosta en ny radiolänk eller radarstation för att ersätta den som störs ut av en vindkraftspark. En sådan flytt medför vanligen så stor påverkan på Försvarsmaktens verksamhet att det inte är acceptabelt att ändra på system som redan uppfyller Försvarsmaktens behov. Det pågår dock en utredning inom Försvarsmakten för att se över frågan.

⁴⁴ Prop. 2002/03:27 s. 22.

3.12.6 Försvarsmaktens yttrande över Energimyndighetens förslag till nytt planeringsmål för vindkraften

I remissyttrandet har Försvarsmakten utöver vad som ovan angetts anfört följande:

Försvarsmakten har inget intresse av att försvåra en utbyggnad av vindkraften. Lokaliseringen av verken bör dock ske så att påverkan på riksintresset för totalförsvarets militära del undviks.

Vindkraftverk bör inte lokaliseras:

1. I närheten av skjut- och övningsfält inklusive riskområden över vatten. Hur stort område som måste hållas fritt runt skjutfälten från höga objekt beror på den verksamhet som bedrivs. Vid de fält där det bedrivs målflygverksamhet och samövningar med flygförband måste det hinderfria området vara större än kring andra skjutfält.
2. Inom skjutområden till havs.
3. I in- och utflygningsriktningen vid flygflottiljer/flygplatser.
4. I anslutning till Försvarsmaktens spanings-, kommunikations- och underrättelsesystem eller inom ett primärt spaningsområde för ett sensorsystem. Om dessa system störs eller påverkas på annat sätt, försvåras möjligheten att övervaka våra gränser och dessutom försvåras möjligheten att sända över sjölägesinformation till civila myndigheter och andra samarbetspartners.

Vad gäller de tre första punkterna kan de redovisas öppet på karta. Det kan inte de objekt och stråk som nämns i punkt 4. Därför får för närvarande Försvarsmakten in alla vindkraftsärenden på remiss. Försvarsmakten har en egen remisshantering utan koppling till miljötillstånds- och plan- och bygglovprocesserna. Vindkraftsintressenter kan i tidigt skede skicka in en remiss på en för ändamålet framtagen blankett (webbportal under hösten 2008). Ärendena remitteras vidare till berörda förband, till FMV för teknisk analys, till LFV Flyginfo SE för hinderprovning militär luftfart samt till Försvarets Radioanstalt, FRA, för analys om det finns konflikter med signalspaning. Försvarsmakten lämnar ett samlat yttrande som också går till länsstyrelse och kommun som orientering. Försvarsmakten/FMV har flera kraftfulla stödverktyg som används vid analyserna, bl a WRAP Obsman.

Det är en mycket liten andel av vindkraftärenden som remitterats till Försvarsmakten som har resulterat i konkreta projekt. Fram t.o.m. 2005 hade ca 5500 vindkraftsremisser inkommit och 823 verk uppförts. Mot bakgrund av detta är det troligt att planeringsmålet kommer att ligga betydligt högre än faktiskt genomförda vindkraftsprojekt fram till 2020.

Ju fler projekt som förverkligas och ju större projekten blir desto större är risken för konflikter med totalförsvarets intressen. På land är

det framför allt Försvarets telenät (FTN-nätet) som kan störas och till havs radarsystem. Till havs är det lättare att hitta tekniska lösningar på eventuella konflikter än på land.

FTN-nätet är en grundkomponent i Försvarets ledningssystem men har också en rad andra nyttjare, LFV-flygplatser, länsstyrelserna, civil räddningsledning, kärnkraftverken och större sjukhus. Om andra system skulle slås ut i en fredstida katastrof, kan FTN-nätet säkerställa kommunikationen för viktiga samhällsfunktioner. Systemet är alltså av stor vikt för samhället som helhet.

Försvarets uppfattning är att det ökade planeringsmålet för vindkraftsutbyggnad och totalförsvarets intressen kan samordnas så att konflikter i stor utsträckning kan undvikas. Om samverkan och samråd sker med Försvaret för alla planerade vindkraftsprojekt och kommunernas planering för vindkraftsändamål går det ofta att hitta lösningar.

3.13 Vissa andra myndigheter, kommuner och enskilda

Det finns ett flertal aktörer som deltar i processen med utbyggnaden av vindkraften utöver de tidigare nämnda. Utredningen ska enligt direktiven utreda möjligheterna att inom och mellan myndigheter samordna och effektivisera handläggningen av ärenden och mål enligt olika författningar som påverkar förutsättningarna för utbyggnad av vindkraft. Ett urval av de myndigheter m.fl. som agerar i samband med vindkraftsutbyggnaden och vars uppgifter inte till fullo framgår av framställningen i övrigt, presenteras därför i korthet i detta avsnitt.

3.13.1 Statliga myndigheter

Kammarkollegiet får, liksom länsstyrelsen och Naturvårdsverket, föra talan för att ta till vara miljöintressen och andra allmänna intressen och har talerätt enligt 22 kap. 6 § miljöbalken, inklusive rätten att överklaga, samt företräder statens intresse på allmänt vatten. Kollegiet är remissinstans i mål om vindkraft och för vanligtvis talan i mål av större omfattning eller i kontroversiella ärenden. Uppgifterna framgår av förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet. Enligt instruktionen har Kammarkollegiet till uppgift att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapital-

förvaltning, riskhantering och administration. Kollegiet har vidare enligt vad som föreskrivs i instruktionen eller annan författning uppgifter bl.a. i fråga om miljörett. Myndigheten ska även företräda allmänt vattenområde, i den utsträckning någon annan myndighet inte har till uppgift att göra det. Vidare ska Kammarkollegiet föra talan för det allmänna för att ta till vara miljöintressen och andra allmänna intressen i enlighet med vad som anges i miljöbalken. Kammarkollegiet ger för statens räkning rådighet på allmänt vatten åt den som söker om det. Som exempel på att Kammarkollegiet tillämpat talerätten kan nämnas en ansökan om tillstånd att uppföra och driva en gruppstation för vindkraft med högst 30 vindkraftverk i Kattegatt utanför Falkenberg. Vindkraftverken skulle uppföras på allmänt vattenområde. Vänersborgs tingsrätt beviljade ansökan genom dom den 7 december 2007. Domen överklagades av 158 privatpersoner och av Kammarkollegiet. Miljööverdomstolen avvisade i beslut den 9 maj 2008 samtliga överklaganden utom det som gjorts av Kammarkollegiet. På grund av avståndet mellan bebodda fastigheter, 8–9 km, och vindkraftverken ansåg Miljööverdomstolen att klagandena inte var berörda av den sökta verksamheten på sådant sätt att de har rätt att överklaga miljödomstolens dom. Sålunda är numera endast Kammarkollegiet klagande i målet i Miljööverdomstolen.

Kustbevakningen har enligt förordningen (2007:853) om instruktion för Kustbevakningen till uppgift att bedriva sjöövervakning och att utföra räddningstjänst till sjöss. Kustbevakningen ska också ha förmåga att förebygga, motstå och hantera krissituationer inom sitt ansvarsområde. Verksamheten bedrivs inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt på land i anslutning till dessa vatten. Vad gäller sjöar, kanaler och vattendrag omfattar verksamheten enbart Vänern och Mälaren samt i fråga om miljöräddningstjänst därutöver också Vättern. Kustbevakningen ska bedriva tillsyns- och kontrollverksamhet i fråga om bl.a. jakt och annat ianspråktagande av naturresurser samt skydd av miljö- och naturvårdsintressen. Myndigheten utövar också tillsyn över svensk kontinentalsockel och ekonomisk zon. Kustbevakningen har intresse av att i anslutning till byggande av vindkraftsparker, få information om arbetets påbörjande, fortskridande och avslutande samt viss tilläggsinformation i samband med arbetet.

Boverket är central myndighet avseende samhällsplanering och fysisk planering. Boverket har den 30 maj 2008 gett ut en vindkraftshandbok i samarbete med Energimyndigheten och

Naturvårdsverket, riktad till kommuner och verksamhetsutövare. Den tidigare upplagan från 2003 har vid flera tillfällen återopats i miljödomstolarnas domskäl. Boverket ska enligt förordningen (2007:1065) med instruktion för Boverket särskilt främja utbyggnaden av vindkraft i enlighet med de planeringsmål riksdagen har beslutat. Boverket har allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden samt särskild uppsikt över områden enligt 4 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket är central förvaltningsmyndighet inom natur- och miljöområdet. Verket ska bevaka allmänna miljövärdningsintressen i mål och ärenden som handläggs hos myndigheter och domstolar och i det arbetet följa hur miljöbalken tillämpas. Verkets arbete ska syfta till att främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. De miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt och strategierna för att nå målen ska vara vägledande i arbetet. Uppgifterna framgår av förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket. Naturvårdsverket ska särskilt bevaka allmänna miljövärdningsintressen i mål och ärenden som handläggs hos myndigheter och domstolar och i det arbetet följa hur miljöbalken tillämpas. Bland övriga uppgifter märks att verket har ett övergripande och samordnande ansvar i frågor om omgivningsbuller. Naturvårdsverket har liksom Kammarkollegiet talerätt enligt 22 kap. 6 § miljöbalken. Utredningen om Naturvårdsverket (SOU 2008:62) har föreslagit att verkets roll i processen enligt miljöbalken förstärks väsentligt samt att verket får rätt att överklaga beslut enligt PBL.

Statens energimyndighet är expertmyndighet för vindkraft samt stödjer och har till uppgift att verka för en kraftig utbyggnad av vindkraften i Sverige. Energimyndigheten lämnar enligt 2 § hushållningsförordningen uppgifter till länsstyrelserna om riksintresseområden för vindkraften. Myndigheten ska enligt instruktionen verka för en ökad användning av förnybara energikällor, särskilt vindkraft. Uppgifterna framgår av förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet. Enligt instruktionen har Energimyndigheten ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Vidare har energimyndigheten på regeringens uppdrag bildat ett nätverk för vindbruk. Syftet med nätverket är att sprida kunskap om naturresursen vind, säkerställa

tillgången till information för att underlätta utbyggnaden av vindkraft samt understödja regionala initiativ av nationell betydelse. Energimyndigheten ska enligt regleringsbrevet för budgetåret 2008 i samråd med Boverket, Energimarknadsinspektionen och Naturvårdsverket och efter samråd med Riksantikvarieämbetet, Luftfartsstyrelsen, Försvarmakten, Svenska Kraftnät samt länsstyrelserna utforma en handbok riktad till företag och personer som vill investera i vindkraft. Handboken ska inriktas mot alla tillståndsfrågor som kan bli aktuella för vindkraftsutbyggnad. I handboken ska hänsyn tas till förändringar i lagar och andra bestämmelser som kan komma att ändras fram till juni 2009. Handboken ska utformas som en webbaserad tjänst som aktualiseras löpande. Uppdraget ska rapporteras till regeringen senast den 1 november 2009.

Regeringen har utsett fyra särskilda vindkraftsamordnare. De ansvarar för respektive regionerna Sydost, Sydväst, Mitt och Nord. Vindkraftsamordnarna ska underlätta samspelet mellan vindkraftsprojektörer, myndigheter och andra aktörer på central, regional och lokal nivå. Utgångspunkten är att skapa förutsättningar för en storskalig expansion av vindkraften så att uppställda energipolitiska målsättningar kan uppnås. En samordnare kan agera som pådrivare i pågående processer och lyfta fram vindkraften i olika sammanhang. En vindkraftsamordnares uppgift är framförallt att lotsa fram stora anläggningar. Formerna för samordnarnas arbete kan variera mellan regioner och mellan olika samordnare. Samordnaren rapporterar löpande till Näringsdepartementet om hur projekten fortlöper och vilka problem som behöver hanteras.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) är förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering samt handlägger ärenden enligt kontinentalsockellagen.

Lantmäterimyndigheten prövar frågor om markåtkomst genom förrättning enligt ledningsrättslagen för elledningar till en vindkraftsanläggning.

Fiskeriverket deltar i tillståndsprocesser för vindkraftverk och lämnar synpunkter samt bidrar med kunskap inom sitt sakområde. Verket har enligt 22 kap. 6 § miljöbalken en viktig roll vid tillståndsprövningen och ska yttra sig till miljödomstolen när ansökningshandlingar översänts enligt 22 kap. 4 § miljöbalken. I sina yttranden gör Fiskeriverket en bedömning av påverkan på det allmänna fiskeintresset samt lämnar, vid behov, förslag till

skadeförebyggande åtgärder i syfte att minimera denna påverkan. Fiskeriverket medverkar ofta även i det samrådsförfarande som föregår prövningen i miljödomstolen. Fiskeriverket har dessutom möjlighet att begära sakkunnigförordnande enligt 22 kap. 12 § miljöbalken om verket bedömer att yttrande inte kan avges utan undersökning på plats. Med stöd av sådana förordnanden bedriver Fiskeriverket ett flertal större provotidsutredningar.

Riksantikvarieämbetet ansvarar för frågor om kulturmiljön och kulturarvet. Myndigheten ska särskilt verka för att kulturvärdena i bebyggelsen och i landskapet tas till vara samt bevaka kulturmiljöintresset vid samhällsplanering och byggande. Ämbetet ansvarar för fornminnesregistret.⁴⁵

3.13.2 Kommunerna

Kommunen har flera roller och har en omfattande rätt att organisera sig. Till följd av principen om kommunal självstyrelse har kommunen genom PBL ett avgörande inflytande över markanvändningsbeslut. Kommunen är vidare en viktig remissinstans i tillståndsprövningar av vindkraft både hos länsstyrelsen och hos miljödomstolen. Kommunen kan då yttra sig genom olika organ vilka inte behöver ha samma uppfattning. En kommun kan lämna yttrande både från kommunstyrelsen och miljö- och hälsoskydds nämnden men även från t.ex. den kommunala räddningstjänsten. Enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) är kommunen den enskildes motpart i miljödomstolen i sådana mål där kommunen beslutat i första instans.

Kommunfullmäktige antar reglemente för kommunen och fördelar arbetsuppgifterna mellan de olika nämnderna och styrelserna. Fullmäktige antar översiktsplan och detaljplaner. Vidare kan kommunfullmäktige påkalla regeringsprövning av större vindkraftsprojekt enligt 17 kap. miljöbalken. Kommunfullmäktige fastställer dessutom taxor för prövning och tillsyn både enligt PBL och miljöbalken.

Kommunstyrelsen förbereder ärenden till kommunfullmäktige och kan även vara ansvarig för översiktsplaneringen där det ska framgå vilka områden som kan vara lämpliga för vindkraftsetableringar. Kommunen har talerätt, inklusive rätt att överklaga, enligt 22 kap. 6 § miljöbalken för att tillvarata miljöintressen och

⁴⁵ Boverket, *Vindkraftshandboken 2008*, s. 42 f.

andra allmänna intressen inom kommunen och företräds då vanligen av kommunstyrelsen.

Kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd tar emot anmälningar enligt miljöbalken för vindkraftverk på land under 25 MW och är dessutom tillsynsmyndighet enligt miljöbalken för dessa. Nämnden kan vidare vara tillsynsmyndighet för tillståndspliktiga vindkraftverk om länsstyrelsen har delegerat den tillsynen till kommunen. Nämnden kan meddela tillsynsbeslut mot störningar från vindkraftverk.

Kommunens byggnadsnämnd är ansvarig för bygglovshandlingen bl.a. för vindkraftverk. Vidare avgör byggnadsnämnden enligt PBL om det ska krävas detaljplan eller inte för ett vindkraftsprojekt. Om kommunen har bestämt att det ska krävas detaljplan är det byggnadsnämnden som har ansvaret för planprocessen.

3.13.3 Enskilda och organisationer

Verksamhetsutövaren är naturligtvis en central gestalt och den som driver projekten framåt samt har alla skyldigheter att införskaffa behövliga tillstånd. Verksamhetsutövaren kan antingen ha egen kompetens inom de områden som krävs eller anlita extern kompetens i form av jurister, tekniker, miljökonstuler m.fl. Oavsett hur verksamhetsutövaren införskaffar kunskap är det helt nödvändigt att det finns tillräcklig kompetens för att genomföra ett projekt som är så komplext som anläggande av vindkraftverk när det är fråga om verk av kommersiell betydelse. Verksamhetsutövarna har också en viktig uppgift när det gäller att skapa en gynnsam inställning till vindkraften bland allmänheten. Totalt sett spelar givetvis verksamhetsutövaren den största rollen när det gäller att uppnå de uppsatta målen för utbyggnaden av vindkraften i Sverige. I utredningen används ofta uttrycket verksamhetsutövaren som ett gemensamt begrepp för de företag som tillverkar, bygger och driver vindkraftverk. Utredningen har inte funnit anledning att göra någon bedömning beroende på verksamhetsutövarnas olika roller. Flera organisationer inom näringslivet verkar på vindkraftsområdet. I utredningen deltar experter från Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svensk Vindkraft, Svensk Energi och Svenskt Näringsliv. Vid det sammanträde som utredningen anordnade den 1 april 2008 deltog flera företrädare för vindkraftsbranschen.

Markägare kan upplåta mark åt en vindkraftsexploator för att ställa upp vindkraftverk eller för att släppa fram en ledning eller en väg. Sådana upplåtelser i tillräcklig omfattning är en nödvändig förutsättning för den planerade vindkraftsutbyggnaden.

Kringboende kan ha synpunkter på att det uppförs vindkraftverk i deras närhet. Om de anses särskilt berörda ska de ingå i samrådskretsen. Beroende på hur långt ifrån verken man bor kan man ha rätt att överklaga tillståndsbeslut som går en emot. Kretsen av taleberättigade skiljer mellan å ena sidan PBL och å andra sidan miljöbalken. I jämförda rättsfall, se avsnitt 4.3, har talerätten generellt sett ägnats större uppmärksamhet vid prövningen enligt PBL än vid prövningen enligt miljöbalken. Slutsatsen är att kretsen taleberättigade är större enligt miljöbalken än enligt PBL. Kringboendes positiva hållning till vindkraften kan nedbringa antalet överklaganden och därigenom väsentligt underlätta för vindkraftsutbyggnaden.

Ideella organisationer deltar i vindkraftsärenden genom att yttra sig i tillståndsärenden samt genom annat opinionsbildande arbete. Organisationer som kan antas bli berörda ska ingå i samrådet inför en tillståndsansökan om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Organisationer med över 2 000 medlemmar som verkat i Sverige i minst tre år och har naturskydds- och miljöskyddsintresse inskrivet i sina stadgar har rätt att överklaga tillståndsbeslut enligt miljöbalken samt vissa detaljplaner enligt PBL.

4 Dubbelprövning

Enligt direktiven ska utredningen undersöka och redovisa i vilken omfattning vindkraftsprocessen innefattar ”dubbelprövning”. Givetvis förekommer dubbelprövning i den meningen att uppförandet av samma anläggning prövas enligt åtminstone två lagar. Betydelsen av begreppet är likväl inte självklar. Undersökningen gäller i första hand miljöbalken och PBL. Det rör sig om lagar med olika syften, tillämpande myndigheter med olika förutsättningar och kompetens samt partsförhållanden som varierar från lag till lag. Därför är det inte fråga om dubbelprövning i den meningen att flera olika myndigheter prövar samma fråga med exakt samma förutsättningar. Detta blir ännu tydligare om man beaktar att PBL främst gäller anläggningarnas uppförande medan miljöbalken tar sikte på driften av dessa. I detta avsnitt redovisar utredningen den jämförelse mellan miljöbalken och PBL som finns i PBL-kommitténs slutbetänkande *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77). Därefter har utredningen i betänkandet tagit in den redogörelse för prövningen enligt olika lagar som Vattenfall AB redovisat i en skrivelse till regeringen och som överlämnats till utredningen. Sist i denna del av betänkandet redovisar utredningen några egna iakttagelser som gjorts vid genomläsning av ett antal rättsfall gällande vindkraftsutbyggnad. I avsnittet med överväganden och förslag återkommer utredningen med sina slutsatser av denna undersökning.

4.1 PBL-kommittén

PBL-kommittén har i sitt – ovan nämnda – betänkande (SOU 2005:77 s. 759–767) gjort en jämförande undersökning av tillämpningen av PBL och miljöbalken i fråga om ett mindre vindkraftverk enligt följande:

Vid tillståndsprövningen av olika miljöpåverkande verksamheter och anläggningar möts de, i det föregående berörda, olika utgångspunkterna för PBL respektive miljöbalken. Det är naturligtvis av intresse att försöka ta reda på i vad mån det verkligen förekommer skillnader i praktiken mellan prövningarna enligt de båda lagarna. Det kan ju vara så att avvägningarna i enskilda fall utfaller på ett likartat sätt oavsett skillnaderna i lagarnas utgångspunkter. Det kan i så fall kanske vara det dubbla prövningsförfarandet i sig som är huvudproblemet. Några undersökningar som på ett mera samlat sätt belyser hithörande frågor synes inte finnas. Det kan ändå vara av intresse att något försöka belysa vilka likheter och skillnader som finns mellan prövningarna enligt de båda lagsystemen och i vad mån skillnaderna har betydelse. Beskrivningen inriktas främst på vindkraftsetableringar, bl.a. eftersom kommitténs arbete redan berört dessa anläggningar och vissa problem där är särskilt tydliga. Anläggningar för vindkraft har nu byggts, och dessförinnan prövats i många år. Det bör därför finnas relativt mycket erfarenheter av vilka aspekter som är viktiga att beakta och vilka problem som uppkommer vid prövningen. Detta gäller i första hand prövningen av enstaka mindre anläggningar på land. När det gäller större s.k. vindkraftsparker eller gruppstationer för vindkraft, särskilt till havs, är erfarenheterna kanske mindre och andra aspekter kan tillkomma. I de fallen är samtidigt kanske inte samordningsproblemen mellan PBL och miljöbalken lika påtagliga. I olika utredningar och andra publikationer, bl.a. från Boverket, finns redovisningar av olika förhållanden av betydelse för en prövning av vindkraftens utbyggnad och delvis även vissa resonemang om kriterier som kan tillämpas vid prövningen. Diskussionen i det följande är ett försök att, utan anspråk på fullständighet, kort belysa några frågor som ofta kommer upp vid prövningen av i första hand mindre anläggningar. Prövningen av vindkraftsanläggningar behöver beakta både allmänna och enskilda intressen. En betydande utbyggnad av vindkraften är från energipolitiska utgångspunkter ett angeläget allmänt intresse. Detta gäller i första hand stora anläggningar och då i många fall till havs. I vad mån tillkomsten av mindre enstaka anläggningar på land har ett allmänt energipolitiskt intresse får bedömas i varje enskilt fall. Energimyndighetens redovisning av områden av riksintresse för vindkraftsutbyggnad kan vara ett viktigt underlag vid en sådan prövning. Annat material av betydelse kan vara t.ex. kommunens översiktliga planering, i den mån den har behandlat frågor av detta slag och då kanske har angivit ett område som särskilt lämpat för utbyggnad av vindkraft. Vindkraftsanläggningar har en betydande inverkan på landskapsbilden. I vad mån detta uppfattas som negativt är till betydande del en värderingsfråga. Inom många områden har dock en helt orörd landskapsbild ansetts ha ett så högt skyddsvärde att området på grund av sitt natur- eller kulturvärde givits ett lagstadgat skydd av något slag. Det kan handla om förordnanden om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Det kan också handla om att

området utpekats som av riksintresse för naturvården eller kulturmiljövården. En utbyggnad av vindkraft kan också anses som olämplig inom ett område med hänsyn till andra konkurrerande markanvändningsintressen. Också vid sådana bedömningar kan kommunens översiktliga planering vara ett viktigt underlag. Kommunen kan i denna t.ex. ha angivit att området inte är lämpligt för vindkraft på grund av sina bevarandevärden, på grund av närheten till befintlig bebyggelse eller för att området bör reserveras exempelvis för framtida tätortsutbyggnad. Enskilda intressen behöver också beaktas vid prövningen. En markägare kan ha ett starkt eget intresse av att kunna utnyttja sin mark för energiproduktion. Angränsande markägare och andra närboende kan å andra sidan ha ett starkt intresse av att undvika de olägenheter i form av buller, ljusstörningar och påverkan på landskapsbilden som en vindkraftsanläggning kan innebära. Prövningen av vindkraftsanläggningar sker med stöd av både PBL och miljöbalken. Enligt 8 kap. 2 § PBL krävs bygglov för vindkraftverk utom i vissa angivna fall, i huvudsak mindre anläggningar. Av 5 kap. 1 § PBL följer att detaljplan krävs vid betydande miljöpåverkan. Enligt miljöbalken och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd krävs, beroende på anläggningens storlek, antingen tillstånd hos miljödomstol, tillstånd hos länsstyrelse eller anmälan till kommunal nämnd. För större anläggningar krävs också en s.k. tillåtlighetsprövning hos regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Denna obligatoriska regeringsprövning slopades för bl.a. vindkraftsetableringar och ersattes med en prövning efter förbehåll genom ändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2005. Enligt förarbetsuttalandena (prop. 2004/05:129, bet. 2004/05: MJU15, rskr. 2004/05:312) till ändringarna kommer kommunerna att ha ett starkt inflytande över vilka verksamheter som ska prövas av regeringen (prop. 2004/05:129 s. 82 f.). Prövningen enligt de olika lagarna sker till stor del hos olika organ. Enligt PBL sker prövningen hos kommunens byggnadsnämnd och överklagande sker till länsstyrelsen. Därefter överklagas detaljplaner till regeringen och bygglov till allmän förvaltningsdomstol. Enligt miljöbalken sker prövningen hos kommunens miljöansvariga nämnd, länsstyrelsen eller miljödomstol. I vissa fall sker också som nämnts en tillåtlighetsprövning hos regeringen. Överklaganden enligt balken sker till länsstyrelse, miljödomstol, Miljööverdomstolen och i vissa fall Högsta domstolen. Det är således olika organ som gör prövningen och olika domstolsorganisationer som slutligt prövar överklaganden enligt de båda lagarna, vilket innebär betydande risker för en splittrad praxis. Det nuvarande regelsystemet innebär således att vindkraftsanläggningar i stor utsträckning förprövas både enligt PBL och miljöbalken. De frågor om olika intressen som kan aktualiseras i sammanhanget och som nyss berörts ska beaktas i båda dessa prövningar. Vid båda prövningarna ska avvägningar ske mellan de olika berörda allmänna och enskilda intressena. Vad det kan finnas anledning att fundera över är i vilken utsträckning det är en skillnad i

sak i de bedömningar som görs vid den prövning som sker enligt PBL och den som sker enligt miljöbalken. Även om några närmare undersökningar inte finns kan man göra bedömningen att praxis förefaller ganska splittrad men att det inte går en tydlig skiljelinje mellan prövningarna enligt PBL och miljöbalken utan att det kan skilja lika mycket mellan de bedömningar som görs inom respektive prövningssystem. Prövningen har vissa likheter, men tyngdpunkten varierar. För den allmänna lokaliseringsbedömning som ska göras vid en tillståndsprövning finns regler både i PBL och i miljöbalken. Reglerna har delvis olika utformning men i båda fallen ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. I dessa kapitel finns både verksamhetsanknutna och geografiska riktlinjer för lokaliseringsbedömningar. Dessa innebär bl.a. att i den mån riksintressen berörs ska dessa beaktas på det sätt som anges i balken och avvägningar vid behov ske. Bedömningen av frågor om hur olika riksintressen eller andra intressen ska värderas vid en prövning borde inte skilja sig, oavsett om prövningen sker enligt PBL eller enligt balken. När det gäller de allmänna intressen som har betydelse för lokaliseringen som sådan av vindkraftsanläggningar handlar det som nämnts bl.a. om hänsyn till landskapsbild och om konkurrens med andra markanvändningsintressen. När det inte längre gäller riksintressen kommer sådana frågor till övervägande del att handla om lokala och kanske regionala bedömningar. Enligt PBL är lämplighetsbedömningar av sådant slag i princip en kommunal uppgift. I den mån det finns riktlinjer i översiktlig planering har dessa riktlinjer normalt betydelse för prövningen enligt PBL även om de inte är formellt bindande. I andra fall sker lämplighetsbedömningarna direkt vid lokaliseringsbedömningen i plan- eller lovärendet. Kommunens avgörande inflytande över markanvändningen är inte lika uttalat i miljöbalken som i PBL. I den mån kommunen är tydlig i en översiktsplan torde dock denna normalt tillmätas stor betydelse även vid en miljöbalksprövning. Om översiktsplanen inte ger någon vägledning eller om det inte finns någon detaljplan som styr prövningen ska kommunen ändå höras vid miljöbalksprövningen. Om denna är en tillståndsprövning hos ett statligt organ blir kommunens yttrande då en del, och en viktig del, av underlaget vid prövningen. Att kommunens ställning och därmed möjlighet till inflytande ändå formellt är svagare än om kommunen själv, som enligt PBL eller vid behandlingen av en ansökan enligt balken, beslutar i ärendet är ett rimligt konstaterande. Vilken skillnad det verkligen innebär i sak är svårare att bedöma och beror ju i båda fallen slutligt på en eventuell överinstans. Några slutsatser av mer generell karaktär kan inte dras annat än att kommunens avgörande inflytande när det gäller allmänna lämplighetsbedömningar i markanvändningsfrågor är mera osäkert vid prövningen enligt miljöbalken än enligt PBL. Vid sidan om mera övergripande lämplighetsbedömningar när det gäller markanvändningen är bedömningen av olägenheterna för omgivningen en huvudfråga vid prövningen av många vindkraftsetableringar. Delvis kan de båda aspekterna sägas vara två sidor av samma sak, särskilt när

det gäller bedömningar av påverkan på landskapsbilden, men det är inte ovanligt med situationer där en etablering kan godtas med hänsyn till planeringen av markanvändningen i stort men där närheten till befintlig bebyggelse ändå är ett problem. Prövningen i vindkraftsärenden, både enligt PBL och enligt miljöbalken, handlar i sak också ofta om vilka olägenheter i form av buller- och ljusstörningar som närliggande bebyggelse, främst bostäder, kan drabbas av och om dessa olägenheter kan godtas. Vid prövningen enligt PBL handlar det i första hand om innebörden av kravet i 3 kap. 2 § på att en anläggning ska placeras och utformas så att den eller dess avsedda användning inte kan medföra fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Vid prövningen enligt miljöbalken handlar det till stor del om tillämpning av de olika hänsynsregler som finns i bl.a. 2 kap. För båda lagarna gäller att formuleringarna i lagtexten är mycket allmänt hållna och att nivåerna läggs fast vid tillämpningen. Samma riktlinjer eller rekommendationer när det gäller bullernivåer och acceptabla ljusstörningar tillämpas i princip. En fråga är om lagarnas olika principiella utgångspunkter ändå kan tänkas leda till olika resultat. Allmänt sett kan sägas att lovprövning enligt PBL i princip omfattar alla byggnader och anläggningar oavsett om de är miljöstörande eller inte och behandlar den aktuella åtgärdens lämplighet från många olika utgångspunkter, medan prövningen enligt 9 kap. miljöbalken, som det här närmast handlar om, är inriktad just på sådana typer av anläggningar som normalt kan medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön. Prövningen enligt balken är därför i högre grad än prövningen enligt PBL inriktad just på frågor som rör olägenheter för omgivningen. Om detta också innebär att miljöbalksprövningen av vindkraftsetableringar i praktiken är mera noggrann när det gäller miljöaspekter och kanske strängare i sak än PBL prövningen. Men det är återigen något som det är svårt att generellt uttala sig om. Några skillnader mellan PBL och miljöbalken som kan vara av betydelse när det gäller bedömningen av miljökonsekvenser kan dock framhållas. Miljöbalksprövningen görs av organ som generellt sett har större erfarenhet av bedömningar just när det gäller miljöskyddsfrågor än de organ som prövar PBL-ärenden. Miljöbalksprövningen innebär regelmässigt att ett godkännande av en lokalisering kombineras med föreskrifter om olika skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått. Tidsbegränsning av tillstånd kan också ske. Tillstånd enligt PBL innehåller i mycket mindre grad villkor för att begränsa miljöstörningar. Möjligheterna till tidsbegränsning av lov är snävare. Vid miljöbalksprövningen kan, som komplement till den individuella regleringen av en anläggning eller verksamhet, generella föreskrifter om försiktighetsmått m.m. användas för vissa typer av verksamheter. Enligt PBL används inte i motsvarande mån generella föreskrifter när det gäller en anläggnings eller verksamhets miljökonsekvenser. Miljöbalkens regler innebär att tillsyn inriktad just på en anläggnings eller verksamhets miljökonsekvenser fortlöpande ska ske. PBL:s tillsynsregler har i dessa

hänseenden en mycket mera begränsad inriktning. Tillsyn enligt balken ska ske oavsett om tillstånd finns eller inte och ett lov enligt PBL hindrar inte ett ingripande enligt balken. Det finns vissa samband mellan prövningarna enligt de båda lagarna. Det kan konstateras att det formellt endast är i mycket begränsad omfattning som den ena lagen binder prövningen enligt den andra lagen. Detta är en konsekvens av det tidigare berörda förhållandet att lagarna i princip gäller parallellt. Endast i sådana fall då det uttryckligen anges i lag anses således den ena lagen formellt bindande för den andra. I huvudsak gäller följande. Vissa bestämmelser i miljöbalken ska, som tidigare nämnts, tillämpas direkt också vid prövning enligt PBL. Det handlar enligt hänvisningar i 2 och 12 kap. PBL främst om bestämmelserna i 3 och 4 kap. i balken, som bl.a. behandlar riksintressen, men också om bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer. En prövning i ett enskilt ärende av innebörden t.ex. av förekomsten av ett riksintresse som gjorts enligt den ena lagen binder däremot inte formellt en motsvarande prövning enligt den andra lagen. Enligt bl.a. 16 kap. 4 § miljöbalken är detaljplaner och områdesbestämmelser till stor del bindande för prövningen enligt balken. Tillstånd eller dispens får således inte meddelas enligt balken om det skulle strida mot en sådan planbestämmelse enligt PBL. Däremot finns det inte något formellt hinder mot att vid prövningen enligt balken förbjuda en verksamhet som tillåts enligt PBL. Förordnanden om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken binder inte direkt prövningen enligt PBL men kan innebära att ett tillstånd enligt PBL inte kan utnyttjas. I vilken utsträckning en bedömning i sak som gjorts vid en prövning enligt den ena lagen reellt är styrande för en efterföljande prövning enligt den andra lagen även om den inte är formellt bindande är också svårt att bedöma. Med hänsyn till de olika lagarnas huvudsakliga utgångspunkter kan det anses rimligt att anta att en genom ett PBL-beslut uttryckt kommunal lämplighetsbedömning när det gäller markanvändningen i stort inom en kommun borde påverka prövningen enligt balken. På motsvarande sätt borde miljömyndigheternas bedömning i en mera renodlad miljöfråga kanske påverka prövningen enligt PBL. I vad mån det verkligen är så är osäkert. Ett praktiskt problem i sammanhanget är att en myndighet som prövar enligt den ena lagen inte behöver ta reda på och ofta nog inte heller vet om det redan skett en prövning enligt den andra lagen. Om prövningarna enligt båda lagarna överklagas kan beslut också komma växelvis enligt de båda lagarna och det är då svårt att säga vilken prövning som kanske kunde eller borde ha betydelse för den andra prövningen. Resonemanget i det föregående har främst rört förhållandet mellan prövningen enligt PBL och den prövning som sker enligt 9 kap. miljöbalken. Det kan finnas skäl att ytterligare något beröra också förhållandet till prövningen enligt 7 kap. miljöbalken. Kravet på prövning enligt 9 kap. miljöbalken gäller generellt för olika slag av miljöpåverkande verksamheter oavsett lokalisering. När det talas om behovet av samordning med PBL är det också i allmänhet denna

prövning som avses. Inom sådana områden där det föreligger ett områdesskydd enligt 7 kap. balken kan det emellertid också krävas en särskild prövning enligt detta kapitel. Inom reservat eller strandskyddsområde kan således krävas dispens och inom område som berörs av EG-rättsliga regler om Natura 2000 kan enligt 7 kap. 28 a § kan det krävas ett särskilt tillstånd. Delvis men inte i alla avseenden när de olika prövningarna enligt miljöbalken samordnade. I vissa fall kan det således krävas flera olika prövningar enligt balken och därtill en prövning enligt PBL. Sammanfattningsvis kan sägas att prövningarna enligt PBL och miljöbalken av anläggningar som kan ha miljöpåverkan till stor del handlar om likartade frågor men att tyngdpunkterna skiljer något. I båda fallen görs en prövning av lokaliseringens lämplighet varvid miljöbalksprövningen i allmänhet utgår främst från verksamheten och handlar om i vad mån den valda platsen kan godtas för den tänkta verksamheten medan PBL-prövningen i större utsträckning kan utgå från det aktuella området och frågan vilken markanvändning som området är mest lämpat för. I båda fallen görs också en prövning av konsekvenserna för omgivningen varvid prövningen enligt PBL i princip har bredare utgångspunkter medan miljöbalksprövningen mera är inriktad just på miljöeffekterna. Skillnaderna kan ha betydelse men ska inte överdrivas. När det gäller många typer av anläggningar kan de något olika utgångspunkterna innebära att prövningarna verkligen kompletterar varandra, varvid särskilt miljöbalksprövningens karaktär av fortlöpande tillsyn och möjlighet till omprövning av villkor är av betydelse. När det gäller t.ex. anläggningar för vindkraft är det däremot tydligt att prövningen enligt de båda lagarna till mycket stor del handlar om precis samma frågor om lokaliseringens lämplighet med hänsyn till landskapsbild och omgivande verksamheter samt huruvida avståndet till bebyggelse är tillräckligt för att undvika betydande olägenheter för omgivningen. Betydelsen av och lämpliga former för samordning kan därför variera för olika verksamheter.

I sina överväganden anförde PBL-kommittén följande s. 797 f.:

I de tidigare avsnitten har olika typfall för samordning mellan miljöbalksprövningen och PBL-prövningen diskuterats. Däremot har inte närmare berörts hur vissa särskilda verksamheter ska prövas. När det gäller vindkraftsanläggningar har kommittén redan tidigare i olika sammanhang behandlat de olika prövningsformerna och kunnat konstatera att dagens dubbelprövning inte är motiverad. Det kan därför finnas anledning att just när det gäller vindkraftsanläggningarna något ytterligare diskutera i vilka former prövningen lämpligen bör ske. Utgångspunkten bör vara att lokaliseringssprövningen när det gäller landbaserade anläggningar så långt möjligt bör ske enligt PBL. Tillstånd enligt miljöbalken bör endast krävas för de allra största anläggningarna. Gränsen skulle kunna sättas vid den nivå som t.o.m. den 31 juli 2005 gällde för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17

kap. miljöbalken, dvs. s.k. gruppstationer med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst tio megawatt. I övrigt bör lokaliseringen i princip prövas enligt PBL, för enstaka anläggningar normalt genom en bygglovsprövning. I det sammanhanget bör krav på skyddsåtgärder m.m. kunna föreskrivas vid den prövning som ska ske parallellt med anledning av en anmälan enligt 9 kap. 6 §. Behandlingen i miljöbalksärendet skulle då i normalfallet kunna innebära en hänvisning till generella föreskrifter om högsta tillåtna bullernivåer och om maximala tider för ljus/skuggningsstörningar vid närliggande bebyggelse samt de eventuella ytterligare föreskrifter om försiktighetsmått m.m. som krävs i det enskilda fallet. Vid lokaliseringsprövningen i bygglovsärendet skulle man med stöd av relativt schablonartade beräkningar kunna bedöma det avstånd som, för aktuell typ av anläggning i aktuell terrängtyp, behövs mellan anläggningen och bebyggelsen för att de generella föreskrifterna ska kunna upprätthållas. Genom tillsyn enligt miljöbalken får man sedan kontrollera att angivna värden inte överskrids och vid behov föreskriva skyddsåtgärder eller begränsningar av verksamheten. I områden där många men mindre anläggningar etableras bör prövningen i ökad utsträckning ske genom detaljplan för att de sammantagna konsekvenserna ska kunna beaktas. Kommittén föreslår därför en skärpning av detaljplanekravet så att hänsyn ska kunna tas också till andra anläggningar än dem en aktuell bygglovsprövning avser. Utgångspunkten bör vara att detaljplan ska krävas inte bara vid en större etablering med flera anläggningar utan också när det gäller enstaka anläggningar inom ett område där det finns eller planeras också andra anläggningar och där den sammantagna effekten av de olika etableringarna innebär risk för betydande miljöpåverkan.

4.2 Lillgrund

Vattenfall AB har uppfört en vindkraftspark med 48 vindkraftverk med en effekt på 2,3 MW per verk i Öresund, ca 7 km sydost om Öresundsbron. Totalhöjden är 115 m. Parken, som beräknas producera 0,33 TWh/år, är i drift. Vattenfall har i en skrivelse till regeringen pekat på tidsåtgången i tillståndsprocessen för att uppföra vindkraftsparken. Skrivelsen har överlämnats till utredningen. Tidsåtgången för projektet Lillgrund framgår av nedanstående tabell.

Tabell 4.1 Tidsåtgång för projektet Lillgrund

År	Miljöbalken m.m.	PBL	Ellagen och ledningsrättslagen
1997	Beslut om rådighet på allmänt vatten från Kammarkollegiet.		
1998	Ansökan görs enligt 4 kap. NRL hos regeringen.		
1999			
2000			
2001	Tillstånd erhålls enligt NRL. Tillstånd söks enligt miljöbalken.		Koncession söks enligt ellagen. Ansökan görs om ledningsrätt.
2002	Tillstånd erhålls enligt miljöbalken (överklagas).		
2003	Miljööverdomstolen avgör den överklagade frågan om tillstånd enligt miljöbalken (överklagas).	Detaljplanen antas av kommunen (överklagas). Länsstyrelsen avgör detaljplaneärendet (överklagas).	Beslut erhålls om linjekoncession enligt ellagen.
2004	Högsta Domstolen lämnar ej prövningstillstånd avseende överklagandena av tillståndsansökan enligt miljöbalken vilket innebär laga kraft.	Regeringen avgör detaljplaneärendet.	Beslut erhålls från lantmäterimyndigheten om ledningsrätt enligt ledningsrättslagen (överklagas).
2005		Ursprungligt byggloves. Nytt bygglov ges för högre verk (överklagas).	Fastighetsdomstolen avgör frågan om ledningsrätt (Överklagas).
2006		Länsstyrelsen avgör bygglovsärendet (överklagas). Länsrätten avgör bygglovsärendet (överklagas).	Hovrätten avskriver målet.
2006–2007	byggis vindkraftverken och levererar nu 2008 el med full kapacitet.		
2007		Kammarrätten avgör bygglovsärendet (överklagas).	
2008		Bygglovsärendet ligger hos Regeringsrätten i väntan på avgörande.	

4.3 Rättsfall

Det finns en ganska omfattande rättspraxis i vindkraftsärenden, bl.a. från Miljööverdomstolen och från Regeringsrätten i rättsprövningsärenden. Prejudicerande avgöranden, dvs. avgöranden i högsta instans efter prejudikatsdispens, saknas dock i stor utsträckning. I den här delen vill utredningen inledningsvis erinra om att det redan tidigare i detta betänkande gjorts flera hänvisningar till rättsfall¹. I Boverkets nyligen utgivna Vindkraftshandbok finns också en praxissammanställning som till största delen omfattar avgöranden av Miljööverdomstolen. Inom Miljööverdomstolen har det gjorts en uppställning över domstolens avgöranden av frågor om talerätt.

Utredningen har valt tre rättsfall som utgångspunkter för rättsfallsanalysen, Mörbylånga², Utgrunden II³ och Gabrielsberget⁴. I dessa fall har såväl avgörandena enligt PBL som de enligt miljöbalken lästs. Avsikten är inte att lämna en redogörelse för gällande rätt på området. Tanken är att få åskådningsmaterial för en jämförelse mellan PBL och miljöbalken.

Området i Mörbylångafallet var beläget utanför detaljplanelagt område. Områdesbestämmelser saknades. I kommunens översiktsplan var området inte utpekade som lämpligt för uppförande av vindkraftverk. Det gällde bygglov för ett vindkraftverk med effekten 750 kW och höjden 50 m. På platsen fanns redan tre vindkraftverk på 205 kW vardera. Länsstyrelsen anförde följande i sitt beslut. Det är i första hand en uppgift för kommunens byggnadsnämnd att ta hand om den lokala bebyggelsemiljön. Detta sker bl.a. genom att byggnadsnämnden vid bygglovsprövning har att ta ställning till om den sökta åtgärden uppfyller kraven i 3 kap. PBL på anpassning till landskapsbilden. Vid ett överklagande har

¹ I avsnitt 3.2.3 har utredningen hänvisat till några regeringsbeslut enligt PBL. I avsnitt 3.2.5 har hänvisats till ett rättsfall som visar på översiktsplanernas betydelse för prövningen av vindkraftsärenden. Se också hänvisningarna i avsnitt 3.3.1. I avsnitt 3.3.2 hänvisas till flera rättsfall som gäller bedömningar enligt reglerna i 3 kap. miljöbalken om riksintressen. En hänvisning till ett avgörande av Miljööverdomstolen i en fråga om alternativ lokalisering finns i avsnitt 3.3.3. I samma avsnitt hänvisas vad gäller en miljökonsekvensbeskrivning också till rättsfallet angående Gabrielsberget som strax ska beröras från olika aspekter. I avsnitt 3.3.6 finns exempel på avgöranden med villkor om ekonomisk säkerhet och i avsnitt 3.3.7 finns en hänvisning till ett rättsfall gällande ett anmälningspliktigt ärende.

² RÅ 2004 not 207, Miljööverdomstolen den 19 februari 2004, mål nr M 5957-03.

³ Kammarrätten i Jönköping den 28 februari 2005, mål nr 2473-04, Miljööverdomstolen den 3 februari 2006, mål nr M 1265-05.

⁴ Regeringens beslut den 12 april 2007 med dnr M 2005/1851/f/P samt M 2006/3003/F/P. Miljööverdomstolen den 25 oktober 2007, mål nr 300-07.

länsstyrelsen därför i princip endast att pröva beslutets inverkan på den enskildes rätt och förhållanden. I Mörbylångafallet prövades frågor om buller och skugga i både PBL-ärendet och miljöbalksmålet. Det framgår inte att dessa frågor bedömdes annorlunda. I miljöbalksmålet hade upprättats en miljökonsekvensbeskrivning medan PBL-ärendet avsåg bygglov, där en sådan beskrivning inte förekommer. En skillnad mellan lagarna kom fram. På platsen fanns alltså redan tre vindkraftverk. Såvitt man kan förstå bidrog den omständigheten samt Cementa AB:s fabriksanläggning till att det nya vindkraftverket vid PBL-prövningen inte ansågs påverka natur- och kulturvärdena på platsen i sådan grad att hinder mot bygglov förelåg. Bygglov beviljades. Vid miljöbalksprövningen spelade de befintliga vindkraftverken en annan roll. Miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen (MPD) hade meddelat tillstånd till drift av fyra vindkraftverk varav ett var nytt och tre var befintliga. Miljödomstolen upphävde MPD:s tillstånd till de tre befintliga vindkraftverken, vilka ägdes av annat bolag. Miljödomstolen fann att förutsättningar inte förelegat att pröva tillståndsfrågan avseende fler verk än som bolaget förfogade över. Enligt Miljööverdomstolen skulle ett bifall till bolagets ansökan om tillstånd kunna få rättsverkningar för ägaren av de tre befintliga verken. Därtill kom att några av de villkor som hade meddelats för tillståndet även tog sikte på de befintliga verken. Denne ägare hade trots detta inte getts möjlighet att yttra sig. Detta ansåg Miljööverdomstolen strida mot grundläggande processrättsliga principer. Felet ansågs vara av sådan art att underinstansernas avgöranden skulle undanröjas, oavsett om någon part yrkat det eller inte. Även frågan om talerätt prövades i båda ärendena. Eftersom namnen på klagandena inte framgår av referatet av miljöbalksfallet är det svårt att säga om bedömningarna skilde sig åt i denna fråga.

I rättsfallen angående Utgrunden II var det vid prövningen enligt miljöbalken fråga om uppförande och drift av 24 vindkraftverk med en effekt på vardera 3 MW och totalhöjden 150 m. I bygglovsärendet avsåg ansökan bygglov i 20 fall och bygglov för tillfällig åtgärd i fyra fall. Kommunen beviljade ansökningen. Det fanns ingen detaljplan men berörda kommuner hade utarbetat en vindkraftspolicy. Länsrätten, som helt avslog överklagandena, hänvisade i skälen för sitt beslut till kommunens översiktsplan, och i fråga om bullerinverkan, till Boverkets år 2003 utgivna vindkraftshandbok. Ansökan om tillfälligt bygglov avslogs av

kammarrätten. I bygglovsfrågan anförde kammarrätten att vindkraftverken skulle placeras på förhållandevis stort avstånd från såväl fastlandet som Öland samt i nära anslutning till befintliga verk. Landskapsbilden över Kalmarsund skulle i och för sig komma att förändras, men inte på ett sådant påtagligt sätt att bygglovet med hänsyn till landskapsbilden eller natur- och kulturvärden skulle upphävas. Utredningen i målet gav enligt kammarrätten inte heller stöd för att vindkraften skulle komma att orsaka betydande olägenheter i form av främst buller för de boende på Öland. Vad klagandena anført eller vad som i övrigt framkommit i målet utgjorde enligt kammarrätten inte skäl för annan bedömning. Detta ledde till att bygglov beviljades. I Miljöbalksmålet, som gällde miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, hade regeringen gjort en tillåtlighetsprövning. När ansökan gjordes hos miljödomstolen skulle regeringen obligatoriskt tillåtlighetspröva vindkraftsparker med en sammanlagd uteffekt överstigande 10 MW. Miljödomstolen hade i en första omgång enligt 21 kap. 7 § miljöbalken med eget yttrande överlämnat ärendet till regeringen för tillåtlighetsprövning. Enligt 21 kap. 7 § 2 st. och 23 kap. 7 § miljöbalken ska en domstol fortfarande överlämna ett mål till regeringen om domstolen finner att målet rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken. Miljööverdomstolen har endast vid ett tillfälle tillämnat bestämmelsen. Det gällde ett mål, Utgrunden I som avsåg sju vindkraftverk à 1,5 MW, i Kalmarsund. Intresset av att producera energi ställdes mot det hot som etableringen kunde innebära gentemot det stora antal flyttfåglar som passerar Kalmarsund. Regeringen bedömde att även denna, första vindkraftspark, var tillåtlig. I tillståndsärendet Utgrunden II gav miljödomstolen tillstånd till att uppföra och driva 24 vindkraftverk med villkor som gällde

- effekt, rotordiameter och totalhöjd
- nedläggande och bibehållande av kablar
- tidsbegränsning av verksamheten
- positionsangivelse för vindkraftverk och mätmaster
- sjösäkerhetsåtgärder
- kabeldjup
- buller, med riktvärdesangivelse
- säkerhet för återställningskostnader

- program för undersökningar av vindkraftsanläggningens påverkan på säl, fisk- och bottenfauna, flyttfåglar samt fladdermöss
- fondavsättning av vindkraftverkens produktionsvärde

Gabrielsberget gällde detaljplan och tillståndsansökan för 40 vindkraftverk med en effekt på sammanlagt 120 MW samt en höjd av högst 150 m, en rotordiameter på ca 100 m och en effekt av 2 MW per verk. Total installerad effekt blir 80 MW och den beräknade energiproduktionen ca 250 GWh per år. Planområdet omfattar ca 760 hektar.

Hittills har beträffande Gabrielsberget en detaljplan fastställts för vindkraftverken och tillstånd beviljats enligt miljöbalken. Detaljplanebeslutet består även efter Regeringsrättens avgörande den 26 juni 2008 i mål om rättsprövning. I miljömålet vägrade Högsta domstolen prövningstillstånd den 23 juni 2008. Bygglov beviljades den 10 juli 2008 och överklagades den 31 juli 2008. Miljödomstolen har meddelat en omfattande dom på drygt 70 sidor. Sakfrågorna har blivit föremål för en detaljerad genomgång. Många villkor av samma art som i Utgrundsmålet kommer igen. Miljödomstolen gjorde bl.a. det konstaterandet att eftersom det inte fanns någon lagkraftvunnen plan för området, stred den ansökta verksamheten inte mot någon sådan plan. Miljööverdomstolen hade inget att invända mot de villkor miljödomstolen bestämt och fastställde domen. PBL-processen var vid prövningen i länsstyrelsen, som är överinstans vid överklagande av detaljplaner, i huvudsak inriktad på processuella frågor rörande talerätten. Länsstyrelsens beslut är på elva sidor, varav en halv sida avser sakfrågan, dvs. eventuella olägenheter för omgivningen. Denna fråga belystes alltså inte i nämnvärd omfattning i länsstyrelsens beslut. Detsamma kan sägas om det efterföljande regeringsbeslutet. Därvid är att märka att enligt 13 kap. 8 § PBL ska den myndighet, som har att pröva ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan, antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Detta begränsar naturligtvis i hög grad möjligheterna för en överinstans att i ett mål om en överklagad detaljplan ta ställning till enskildheter i det överklagade avgörandet. Miljööverdomstolen, däremot, hade att ta ställning till ett antal yrkanden om villkorsändringar. I rättsprövningsärendet yttrade regeringen sig till Regeringsrätten. Kommunen lät den konsultfirma som tagit fram

detaljplanehandlingar och miljökonsekvensbeskrivning även hantera samtliga processer rörande detaljplanen. Samma miljökonsekvensbeskrivning användes i båda ärendena och även samrådsförfarandet var gemensamt. Regeringen framhöll i yttrandet att en miljökonsekvensbeskrivning som tagits fram enligt miljöbalkens krav kan användas i detaljplaneförfarandet. Vidare är det fullt möjligt att anordna gemensamma möten, såsom samråd enligt 5 kap. PBL samt samråd enligt 6 kap. miljöbalken. Regeringen fann det dock viktigt att framhålla att mötet sker enligt olika författningar och att det är två olika ansvariga huvudmän. Regeringen konstaterade att det saknas bestämmelser om formerna för samråd enligt PBL. Mot bakgrund av att det i gällande lagstiftning saknas bestämmelser om formerna för samråd ansåg regeringen att planförfarandet skett i enlighet med tillämpliga bestämmelser och praxis. Avslutningsvis noterade regeringen att miljöprocessutredningens uppdrag omfattar eventuella författningsändringar i PBL och miljöbalken beträffande samordning och samråd i prövningsförfarandet. I sitt beslut i rättsprövningsfrågan kom Regeringsrätten till samma slut som regeringen. Utredningen återkommer i avsnittet med överväganden och förslag till Regeringsrättens beslut.

Om Gabrielsberget är ett exempel på hur komplicerat ett ärende kan bli när ett område läggs under detaljplan är fallet med vindkraftsparken i Oxhult i Laholms kommun ett exempel på motsatsen. Ansökan om att en plan skulle upprättas gjordes den 31 maj 2007. Planområdet omfattade ca 209 hektar. Efter föreskrivet planförfarande antogs detaljplanen i kommunfullmäktige den 31 januari 2008 och vann laga kraft den 29 februari 2008. Vindkraftsparken omfattar 12 vindkraftverk med en maximal effekt på 3 MW per verk och en totalhöjd på maximalt 150 m. Den totala tidsåtgången för planärendet var alltså ca nio månader. Laholms kommun upprättade inget program vid antagandet av detaljplanen. Planärendet initierades av att exploatören begärde att den aktuella vindkraftsparken skulle planläggas, varefter kommunstyrelsen överlät åt exploatören att med egen konsult utarbeta ett planförslag. Det var även exploatörens konsult som arbetade fram miljökonsekvensbeskrivningen, som var densamma både enligt PBL och miljöbalken. Samrådsmöte hölls med sakägare och allmänheten vid ett och samma tillfälle, vilket samordnades med tillståndet enligt miljöbalken. I såväl kallelse och annons som vid mötet framhölls att det var fråga om samråd både i planärendet

och i tillståndsärendet. De som ville ge synpunkter kunde göra det samlat vare sig det gällde synpunkter i planärendet eller i tillståndsärendet. Kommunen tog emot yttrandena och gjorde en samrådsredogörelse. Under genomförandetiden på fem år krävs inte bygglov för vindkraftverk, teknikbyggnader och ställverk som överensstämmer med planbestämmelserna. Marklov krävs inte för schaktning och fyllning i samband med etablering av vindkraftsparken. Efter samråd gjordes ansökan om tillstånd enligt miljöbalken den 30 oktober 2007. Två enskilda fastighetsägare hade invändningar. Länsstyrelsen meddelade tillstånd, innehållande verkställighetsförordnande, den 2 april 2008. Ett överklagande avvisades som för sent inkommet.

I de – ovan nämnda – tre genomgångna rättsfallen kan man inte tala om någon dubbelprövning i den bemärkelsen att ärendena varit identiska. Dock kvarstår det att samma anläggningar prövats både enligt PBL och enligt miljöbalken. I fallen Mörbylånga och Utgrunden blev utgången delvis olika i målet enligt PBL och enligt miljöbalken. Detta berodde dock inte på olika bedömning i fråga om olägenheter för omgivningen m.m. I fallet med Mörbylånga berodde skillnaden mellan miljöprövningen och PBL-prövningen på ett formellt fel i målet enligt miljöbalken i och med att beslut fattades som påverkade rättigheter för personer som inte getts möjlighet att yttra sig. I fallet Utgrunden berodde skillnaden på särskilda bestämmelser i PBL om tillfälligt bygglov. PBL-överprövningen är framför allt när det gäller överklagade detaljplaner huvudsakligen av formell natur. Förfarandet präglas av kommunens dominerande ställning. Sakprövningen sker i miljöärendet. Detta är dock inte särskilt omfattande utan gäller företrädesvis parametrarna buller och skuggeffekter. Lokaliseringsfrågan avgörs enligt båda lagarna i huvudsak mot bakgrund av dessa parametrar.

Som exempel på en mer omfattande prövning enligt PBL kan nämnas Kammarrättens i Sundsvall dom den 18 december 2007 (mål nr 2263-06). Det var ett överklagat bygglov. I länsrätten prövades ingående frågorna om lämplig användning av aktuellt område, påverkan på landskapsbilden samt olägenheter på omgivningen, dvs. frågor som också prövas i mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Huvudfrågan i målet var dock om bygglov kan meddelas för uppförande av sju vindkraftverk i ett område som inte omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser utan föregående detaljplaneläggning. Kammarrätten fann att

hänvisningen i 5 kap. 1 § 2 st. PBL till 8 kap. 2 § 6 samma lag medför att kravet på om bygglov måste föregås av en detaljplan ska prövas mot bestämmelserna i 5 kap. 1 § 1 st. PBL. Frågan i målet gällde uppförande av sju vindkraftverk på ett berg med ett avstånd mellan varje verk på 400 m. Uppförandet och driften skulle inte komma att ställa krav på andra gemensamhetsanläggningar än vägar. Således var det inte fråga om anläggningar för vatten och avlopp, parkeringsplatser m.m. På grund av sin storlek skulle verken bli synliga på långt håll. Det var fråga om en skogsbygd med få fastboende. Vid en sammantagen bedömning av omständigheterna i målet fann Kammarrätten att den sökta åtgärden inte kunde hänföras till begreppet ny sammanhållen bebyggelse. Den sökta åtgärden ställde enligt Kammarrätten därför inte krav på att prövningen av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning skulle ske genom detaljplan. Exemplet visar att domstolarna intar en försiktig hållning till detaljplanekravet. Även i tämligen uppenbara fall kan man räkna med att frågan prövas med stor omsorg. Detta innebär naturligtvis en betydande osäkerhet för projektörerna.

Ytterligare ett fall kan nämnas där utebliven detaljplan inte ansetts utgöra ett hinder för bygglov. I ett beslut den 17 juni 2004 upphävde regeringen ett beslut av länsstyrelsen varigenom länsstyrelsen undanröjt ett beviljat bygglov i ett område utanför detaljplan. Länsstyrelsen hade som skäl för sitt beslut angett att det berörda området borde detaljplaneras. Regeringen fann emellertid att det inte fanns något hinder enligt 3 kap. 1 § PBL att bevilja bygglov. Miljödomstolen hade med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken förbjudit sökandena att uppföra vindkraftverken utan tillstånd. Detta förhållande utgjorde enligt Regeringsrättens uttalande i det efterföljande rättsprövningsärendet inte skäl att upphäva regeringens beslut.⁵ Fallet visar dels på vikten av en samordnad handläggning på det kommunala planet av en anmälan och en bygglovsansökan, dels på ett behov av tydligare regler i 5 kap. 1 § när det gäller detaljplanekravet.

I Kammarrättens dom den 18 december 2007 redogörs också för talerätten för sakägare enligt PBL. Regeringsrätten har i rättsfallet RÅ 1998 not. 78 uttalat att vad gäller beslut om bygglov anses enligt fast praxis sådana beslut angå, förutom sökanden, ägare till de fastigheter som gränsar direkt till den fastighet bygglovets gäller

⁵ Regeringsrätten den 13 mars 2006, mål nr 5398-04.

och därutöver ägare till fastigheter i nära grannskap som är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av det byggande som avses med bygglov, naturförhållandena på platsen, m.m. För att överklaga krävs således enligt PBL att, för en fastighet som inte direkt gränsar till den fastighet bygglov avser, gäller att fastigheten ska vara belägen i nära grannskap samt vara särskilt berörd för att fastighetsägaren ska ha rätt att överklaga ett beslut om bygglov. Andra enskilda än fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt till fastighet har inte rätt att överklaga som sakägare.

Denna skrivning kan jämföras med Miljööverdomstolens motivering i MÖD 2005:33, där miljödomstolen hade avvisat några överklaganden. Miljööverdomstolen anförde följande. De klagande bor på ett avstånd av ca 1,6 km från den tänkta vindkraftsanläggningen. Den är avsedd att placeras högt i landskapet vilket medför att den syns på långt håll. De klagande har uttryckt oro för buller och solblink/skuggning. De har också anfört att vindkraftsanläggningen kommer att utgöra ett dominerande inslag i miljön. Mot bakgrund av vad de klagande har anfört i målet fann Miljööverdomstolen att de olägenheter de klagande gjorde gällande inte var endast teoretiska eller helt obetydliga. Miljööverdomstolen, som hänvisade till NJA 2004 s. 590 I och II, biföll överklagandet.

Som tidigare nämnts blev frågan om talerätten föremål för omfattande bedömning i målet om detaljplan för Gabrielsberget. En första förutsättning för rätten att överklaga en detaljplan är att man har framfört synpunkter senast under utställningstiden, se avsnitt 3.2.6, och att dessa inte blivit tillgodosedda. I länsstyrelsens beslut om Gabrielsberget finns en redogörelse för praxis om talerätt i överklagade detaljplaneärenden. För rätt att överklaga krävs att ens enskilda rätt är berörd av den föreslagna markanvändningen. Den markanvändning som hanteras i planförslaget ska påverka den enskildes fastighetsinnehav. Att inneha en obebyggd fastighet i närheten av planområdet utgör exempelvis inte grund för att få sin sak prövad eftersom någon enskild rättighet inte kan anses berörd av angränsande planers påverkan på fastighetsinnehav utan bebyggelse. Beträffande vindkraftsparker kan enligt länsstyrelsen enskild rätt inte anses påverkad enbart av synintrycket av verken på långt håll. Länsstyrelsen bedömde att boende inom 1 km från gränsen besatt enskild rätt som kunde påverkas på ett sätt som berättigade till prövning av intrångseffekterna för den enskilde i förhållande till

allmänintresset att uppföra vindkraftverk. I fråga om buller valde länsstyrelsen att vid prövningen ta hänsyn till bostadsetableringar strax utanför 40 dBA-kurvan. Regeringen godtog i huvudsak länsstyrelsens bedömning i fråga om talerätten. Länsstyrelsen prövade också, utan någon särskild kommentar, ett överklagande från en sameby.

Eftersom en sameby inte i denna egenskap är fastighetsägare får frågan om samernas talerätt bedömas särskilt när det gäller tillämpningen av PBL. Detta är inte fallet i ärenden enligt miljöbalken eftersom de tidigare angivna kriterierna för talerätt inte är upphängda på den klagandes egenskap att vara fastighetsägare. Frågan om samernas talerätt enligt PBL behandlas av Eivind Torp i Förvaltningsrättslig Tidskrift 2003 s.364. När det gäller detaljplaner anses att samebyar och enskilda renskötsföretag som har ett väsentligt intresse av ett planförslag ska beredas tillfälle till samråd och därmed bli berättigad att överklaga oberoende av om man är kommuninnevånare eller ej. När det gäller bygglov är samernas talerätt mer osäker. Tillämpningen varierar mellan kommunerna. En del kommuner räknar inte samerna som sakägare eftersom renskötselrätten inte är inskriven i fastighetsboken.

I mål och ärenden enligt PBL har naturligtvis kommunen en stark ställning eftersom kommunen enligt PBL har en principiell bestämmanderätt i fråga om markanvändningen. Den enskilde kan dock få rätt mot kommunen i ett ärende om bygglov även om kommunen har avslagit en ansökan om bygglov. När det gäller vindkraftverk finns det dock i kommentaren av Didón m.fl. till PBL inte någon anteckning om att bygglov beviljats mot kommunens önskan. När det gäller detaljplaner kan kommunen sätta stopp för en vindkraftsetablering antingen genom att vägra upprätta detaljplan (ett sådant beslut kan bara överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning) eller genom att ställa krav på detaljplan när ansökan om bygglov görs.

Även vid tillämpningen av miljöbalken har emellertid kommunen en stark ställning. Kommunen kan alltid överklaga ett tillståndsbeslut. Genom beslut i anmälningsärenden kan kommunen förbjuda en verksamhet. Vidare har kommunernas planer och vindkraftspolicys tillerkänts stor betydelse i rättspraxis. Som exempel kan nämnas MÖD 2005:66, där såväl länsstyrelsen som miljödomstolen hade avslagit en ansökan. Miljööverdomstolen anförde: En aktuell och väl underbyggd översiktsplan har stor betydelse för vad som kan anses vara en lämplig plats för en

verksamhet som kräver tillstånd. Med hänsyn till att det aktuella området är det enda området som kommunen har pekat ut som en lämplig plats för vindkraft finner Miljööverdomstolen att den utredning bolaget presenterat får anses vara tillräcklig för en bedömning av lokaliseringen. Hinder enligt instansordningsprincipen mot att Miljööverdomstolen nu även fastställer villkoren föreligger inte eftersom det rör sig om villkor som är väl förankrade i praxis. Det gällde tre vindkraftverk som skulle bli 105 m höga och med en effekt på 1,8 MW för varje vindkraftverk. Samma utgång kan noteras i Miljööverdomstolens dom den 20 september 2005 i mål nr 9959-04. Det finns ytterligare fall som går i samma riktning. Sammanfattningsvis kan konstateras att en vindkraftsutbyggnad som står i överensstämmelse med en översiktsplan godtas vid prövningen enligt miljöbalken. Översiktsplanens betydelse som beslutsunderlag torde därför inte vara mindre vid prövning enligt miljöbalken än vad som är fallet i mål och ärenden enligt PBL. Om en översiktsplan är föremål för omarbetning har det i några fall ansetts utgöra skäl för att ogilla en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken eller att förbjuda uppförandet av ett vindkraftverk (MÖD 2003:137 och MÖD 2003:138).

Endast i några enstaka fall har Miljööverdomstolen gått emot kommunens beslut. Miljööverdomstolens ställningstagande har då inneburit att en vindkraftsutbyggnad inte kommit till stånd. I ett fall avlogs en ansökan trots att kommunen tillstyrkt. Det var fråga om tio vindkraftverk med en beräknad effekt om 2–3 MW för varje vindkraftverk och med en totalhöjd på 125 m för varje torn. Verksamheten skulle enligt ansökan bedrivas i ett Natura 2000 område. Naturvårdsverket, länsstyrelsen och Kammarkollegiet hade avstyrkt ansökan.⁶

När det gäller omständigheter som åberopats som skäl för att bevilja ansökningar om att uppföra vindkraftverk kan nämnas statsmakternas målsättning för vindkraftsutbyggnaden. Som en rättskälla har även nämnts Boverkets Vindkraftshandbok, 2003 års upplaga. Det har gällt säkerhetsavstånd till väg och skuggeffekter.⁷

Genom en dom den 3 juni 2008 fastställde Miljööverdomstolen en dom som meddelades av Nacka tingsrätt den 12 april 2007. Genom miljödomstolens dom lämnades sökanden tillstånd att

⁶ Miljööverdomstolen den 9 november 2007, mål nr 8428-06.

⁷ Kammarkollegiet i Jönköping den 18 december 2007, mål nr 2162-06, respektive MÖD 2003:86.

uppföra och driva en vindkraftsanläggning bestående av sex vindkraftverk med en högsta höjd om 130 m och en sammanlagd effekt om 18 MW. Verket låg alltså med god marginal inom den gräns enligt vilken det numera är tillräckligt att göra anmälan till kommunen för att enligt miljöbalken få anlägga och driva ett vindkraftverk. Anledningen till att det blev en tillståndsprövning var att ansökningen gjordes före den 1 december 2006. Tillståndet förenades med sedvanliga villkor. Dessutom ålades sökanden att ställa säkerhet om 50 000 kr per vindkraftverk för nedmonteringskostnader och återställande av markytor m.m. I domen fick sökanden också tillstånd att nedmontera 20 befintliga mindre vindkraftverk.

5 Utländska förhållanden

Enligt direktiven bör utredningen beakta erfarenheter från andra länder t.ex. Tyskland och Danmark.

Olika länder har kommit olika långt avseende vindkraftsutbyggnaden. Hur utbyggnaden av vindkraft ser ut i hela Europa och i vissa länder utanför Europa framgår av nedanstående tabell.

Tabell 5.1 Jämförelse av vindkraftsutbyggnaden i olika länder

Land	Vindkraft som installerad effekt 2007	Vindkraft som ungefärlig procent av elanvändningen 2007
Tyskland	22 247 MW	7 %
USA	16 818 MW	
Spanien	15 145 MW	12 %
Indien	8 000 MW	
Kina	6 050 MW	
Danmark	3 125 MW	21 %
Italien	2 726 MW	2 %
Frankrike	2 454 MW	1 %
Storbritannien	2 389 MW	2 %
Portugal	2 150 MW	9 %
Kanada	1 846 MW	
Nederländerna	1 746 MW	3 %
Japan	1 538 MW	
Österrike	982 MW	3 %
Irland	805 MW	8 %
Grekland	871 MW	4 %
Sverige	788 MW	1 %
Norge	333 MW	
Belgien	287 MW	1 %
Polen	276 MW	0,5 %
Turkiet	146 MW	
Tjeckien	116 MW	
Finland	110 MW	0,3 %
Ukraina	89 MW	
Bulgarien	70 MW	0,5 %
Ungern	65 MW	
Estland	58 MW	2 %
Litauen	50 MW	1 %

Land	Vindkraft som installerad effekt 2007	Vindkraft som ungefärlig procent av elanvändningen 2007
Luxemburg	35 MW	1 %
Lettland	27 MW	1 %
Kroatien	17 MW	
Schweiz	12 MW	
Rumänien	8 MW	0,03 %
Slovakien	5 MW	0,04 %
Färöarna	4 MW	
<i>Totalt i Europa</i>	<i>57 136 MW</i>	
<i>Totalt i världen</i>	<i>93 864 MW</i>	

Källa: European Wind Energy Association www.ewea.org samt Global Wind Energy Council, GWEC Global Wind 2007 Report www.gwec.net.

De länder i Europa som har byggt ut vindkraften mest är, vilket syns i ovanstående tabell, Tyskland, Spanien och Danmark. Regelverket för utbyggnaden av vindkraft i dessa länder kommer att beskrivas närmare nedan.

5.1 Danmark¹

Danmark har sedan länge haft en kraftig utbyggnad av vindkraft och hade år 2007 över 3 000 MW installerad effekt vilket motsvarar mer än 20 % av landets elförbrukning. Danmark är därmed det land i Europa som har störst andel av sin elförsörjning ordnad genom vindkraft. Danmark har ca 25 års erfarenhet av vindkraftsutbyggnad och det finns i dag över 5 000 vindkraftverk i Danmark. Som en röd tråd genom förfarandet går rätten för dem som berörs att komma till tals.

¹ Den danska regionindelningen och kommunindelningen har år 2007 delvis ändrats. Följande framställningar som delvis behandlar Danmark finns utgivna före eller under 2007:
Medvind i uppförbacke – En studie av den svenska vindkraftspolitiken – Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2006:1, Gabriel Michanek och Patrik Söderholm s. 101, s. 122–125,

Legal Preconditions for Wind Power Implementation in Sweden and Denmark, Maria Pettersson, Luleå Tekniska Universitet, 2006, s. 99–133,

Svensk och dansk tillståndsprövning av vindkraft – En jämförelse av två nationella regelsystem, Examensarbete vid Lunds Universitet, 2007, av Nicolaus Rubensson med Annika Nilsson som handledare s. 33–49.

5.1.1 Allmänt om Danmark

Organisationen för regeringsdepartementen och förvaltningsmyndigheterna är annorlunda i Danmark jämfört med Sverige. I Danmark lyder de centrala verken under regeringsdepartementen och intar inte samma självständiga ställning som i Sverige. Ansvarig minister kan ingripa direkt i en myndighets arbete. För vindkraft är det på nationell nivå i huvudsak två departement och två centrala verk som är ansvariga. Vindkraft på land hanteras av Miljöministeriet och därunder av By- och landskapsstyrelsen medan vindkraft till havs tillhör Klima- och energiministeriet och Energistyrelsen.

På regional och kommunal nivå genomgick Danmark år 2007 en reform där 14 Amt² blev 5 regioner och 270 kommuner blev 98.

Det danska regelverket för vindkraft på land är baserat på en planering som styr vilka områden som ska tas i anspråk för vindkraftsutbyggnad. Plansystemet är hierarkiskt vilket innebär att lägre myndigheter, kommunerna inräknade, är skyldiga att planera i enlighet med och sträva efter vad regeringen och centrala myndigheter angivit. Med planerna som underlag kan sedan en exploitörs ansökan om tillstånd att sätta upp vindkraftverk behandlas. Ibland kan man även bygga direkt med stöd av en lokalplan. Systemet bygger i huvudsak på följande föreskrifter.

- Planlagen- Bekendtgørelse nr 813 af 21/06/2007 av lov om planlægning.
- Vindkraftscirkulæret – Cirkulære nr. 100 af 10 juni, 1999 om planlægning for og landzonetilladelse til opstilling af vindmøller.
- Regler om miljøkonsekvensbeskrivninger – Bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning, nr 1335 af 06/12/2006 (VVM-bekendtgørelsen).
- Bullerförordning – Bekendtgørelse nr 1518 af 14/12/2006 om støj fra vindmøller.
- Typgodkännande – Bekendtgørelse nr 1018 af 20/08/2007 om teknisk godkendelsesordning for konstruktion, fremstilling og opstilling af vindmøller.

² Amt motsvarades snarast av län på svenska.

- Bygglagen och byggreglementet- Bekendtgørelse nr 452 af 24/06/1998 af byggelov og bekendtgørelse nr 45 af 30/01/2008 om offentliggørelse af bygningsreglement 2008.

För etablering av vindkraftverk i havsområdena sker en övergripande planering på statlig nivå vilken sköts av Energistyrelsen. För att uppföra vindkraftverk i havet krävs särskilt regeringstillstånd vilket är delegerat till Energistyrelsen. Prövningen av vindkraft till havs sker enligt ellagen- Bekendtgørelse nr 1115 af 08/11/2006 af lov om elforsyning.

5.1.2 Planlagen

Den danska planlagen har som övergripande syfte att förena samhällets olika intressen avseende markanvändning samt att medverka till att skydda natur och miljö så att samhällsutvecklingen kan ske på ett uthålligt sätt med respekt för människors livsvillkor och bevarandet av djur- och växtliv. Planeringen sker på nationell, regional och lokal nivå. De underliggande nivåerna, dvs. kommunerna, är skyldiga att följa föreskrifter av centrala myndigheter vilka i sin tur är underställda regeringens beslut. Systemet kallas "rammstyrning". Sedan kommunreformen 2007 har mer ansvar lagts på kommunerna. Ansvar är fortfarande förenat med en möjlighet för staten att driva igenom sina intressen om kommunerna inte skulle uppfylla de nationella ambitionerna för t.ex. vindkraft. På nationell nivå utfärdar miljöministeriet planeringscirkulär med syfte att genomföra centralt fattade beslut. Det ovan nämnda vindkraftscirkuläret är ett sådant cirkulär och är utfärdat av miljöministeriet med stöd av 3 § planlagen. Utifrån vad som anges i cirkuläret ska kommunerna upprätta planer och miljökonsekvensbeskrivningar för vindkraft samt peka ut lämpliga områden för vindkraft. Innan kommunreformen 2007 utfördes dessa uppgifter av de 14 Amtsråden, som beslöt om regionplaner. Det finns fortfarande regionplaner som kommer att vara giltiga tills de ersätts av kommunplaner. Regionerna ger numera bara ut regionala utvecklingsplaner som på ett mer övergripande sätt anger den önskvärda utvecklingen för regionen (regional utvecklingsplan enligt 10 a § planlagen).

Systemet för vindkraftsplanering har numera två nivåer som kan beskrivas enligt följande.

- *Nationell nivå* Vindkraftscirkuläret utgivet av miljöministeriet, samt de ytterligare landsplandirektiv som behövs för att föra ut de statliga planerna för vindkraftsutbyggnaden. Det statliga intressena finns samlade i *Oversigt över statslige interesser i kommunplanläggningen – 2009* utgiven av miljöministeriet.
- *Lokal nivå* Kommunplaner och lokalplaner. Dessa planer följer vindkraftscirkuläret, regionplanerna och planlagen samt återspeglar även de statliga målen för vindkraftsutbyggnaden.

Som nämnts ovan kan det finnas kvar äldre regionplaner som kommer att vara giltiga tills de ersätts av kommunplaner.

Nationell nivå

Vindkraftscirkuläret (Cirkulære nr 100 af 10 juni, 1999 om planlægning for og landzonetilladelse til opstilling af vindmøller) styr regionernas planering. Cirkuläret anger att utnyttjandet av vindenergin ska ske på ett optimalt sätt samtidigt som hänsyn tas till grannar, naturen, landskapet, jordbruksintressen och kulturhistoriska värden. Vindkraftverk ska företrädesvis placeras i grupper i geometriska mönster och med anpassning till områdets karaktär. Vidare ska nya grupper av vindkraft anpassas till befintliga grupper så att grupperna uppfattas som klart avskilda från varandra. Vindkraftverk får inte ställas upp närmre bostadsbebyggelse än fyra gånger vindkraftverkets totalhöjd dvs. nivån från marken till den högsta nivå vingspetsen når. Om planerna tillåter vindkraft inom 500 m från bostäder ska regionplanen (numera kommunplanen) särskilt belysa vilka störningar som kan drabba grannarna. Innan miljöministeriet fattar beslut, som t.ex. vindkraftscirkuläret, ska ett förslag offentliggöras och tillställas berört regionråd och berörda kommuner för yttrande. Det ska sättas ut en tidsfrist på minst åtta veckor för synpunkter på det upprättade förslaget.

Till cirkuläret finns även utgivet en särskild vägledning (Vejledning nr 39 af 07/03/2001 om planlægning for og landzonetilladelse til opstilling af vindmøller) som närmare anger riktlinjer. Vägledningen anger riktlinjer för uppställningsmönster,

avstånd mellan verken, avstånd till grannar, skuggning, m.m. Vägledningen innehåller därutöver särskilda riktlinjer som ska tillämpas vid regionplanering, kommunplanering, lokalplanering och vid tillståndsgivning.

De statliga intressena såsom de beskrivs av miljöministeriet³ anger att ny vindkraft ska etableras såväl på land som till havs så att el från vindkraft kan utgöra en väsentlig del av dansk elförsörjning. Utbyggnaden ska ske på marknadsmässiga villkor. Det ska finnas arealer i kommunerna för uppställning av vindkraft. Särskilt skyddsvärda områden från natur-, landskaps- och kulturhistorisk synpunkt ska skyddas. Vidare ska utgångspunkten vara att det inte planläggs för vindkraft i kustområdet.

Staten uttrycker vidare krav på kommunerna att i sin planering ta hänsyn till utbyte av gamla mindre verk till förmån för moderna större men färre verk. Samordning med befintliga vindkraftsområden ska beaktas. Uppförande av vindkraftverk högre än 80 m och projekt med mer än tre vindkraftverk ska föregås av en miljökonsekvensbeskrivning. Vindkraftverk med en totalhöjd över 100 m ska anmälas till luftfartsstyrelsen. Vidare anges zoner i närheten av flygplatser där vindkraft inte ska uppföras.

Kommunplaner

Varje kommun ska, enligt 11 § planlagen, ha en kommunplan som omfattar en tidsperiod på tolv år. Planen, som ska uppdateras varje mandatperiod (fyra år), ska ange huvudinriktningen för kommunens utveckling och riktlinjer för markanvändningen i kommunen. Även denna plan ska ställas ut med en frist på åtta veckor för synpunkter samt remiss till statliga, regionala och kommunala myndigheter (24–25 §§ planlagen). En kommunplan får enligt 11 § 4 st. 1–2 inte strida vare sig mot centralt utfärdade planeringsunderlag, utfärdade enligt 3 § planlagen som t.ex. vindkraftcirkuläret eller mot den önskade framtida utvecklingen som anges i en regionplan. Kommunen är enligt 12 § planlagen skyldig att verka för kommunplanens genomförande.

Om ett område ska pekas ut för vindkraft görs detta vanligen genom ett kommunplantillägg.

³ *Oversigt över statsliga intresser i kommunplanläggningen – 2009*, Miljöministeriet.

Kommunerna har genom sin kommunplanering ansvar för att planera för vindkraft. Om kommunerna inte gör detta eller planerar i otillräcklig omfattning kan regeringen via miljöministeriet enligt 2–3 §§ planlagen besluta att ett område som behövs för vindkraft ska pekas ut som vindkraftsområde. Kommunen kan i sådana fall inte stoppa det.

Lokalplaner

Inom ramen för kommunplanerna har kommunerna möjlighet att ta fram lokalplaner som är rättsligt bindande för markägare m.fl. Det gäller samma tidsfrister och remissregler som för regionplaner och kommunplaner dvs. åtta veckor för yttrande och remiss till statliga, regionala och kommunala myndigheter. Vidare ska markägare och nyttjanderättshavare inom berört område underrättas skriftligen. Detsamma gäller organisationer som anmält till kommunen att de vill bli underrättade om lokalplanförslag. En lokalplan får enligt 13 § planlagen inte strida mot kommunplanen. En lokalplan kan, enligt 15 § planlagen, innehålla en mängd bestämmelser såsom

- ändring av ett områdes zontillhörighet (se avsnitt om zoner nedan)
- områdets användning och gränser
- trafikfrågor
- bebyggelsens placering, utformning och användning
- frågor om gemensamhetsanläggningar och markägarfrågor
- bullerisolering
- lågenergibebyggelse m.m.

En lokalplan för vindkraft kan bara tas fram inom ett område som är utpekad för vindkraft i en regionplan eller en kommunplan. Lokalplanen ska då ange vindkraftverkens antal och exakta placering, lägsta och högsta totalhöjd samt verkens utseende. Lokalplanen ska vidare ange hur vindkraftverken påverkar grannbebyggelse, natur, landskap, kulturhistoriska värden och jordbruksintressen. Planen måste även ange huruvida det föreslagna antalet vindkraftverk är optimalt i förhållande till vindläget på den föreslagna platsen.

Om en lokalplan uttryckligen anger var och hur det får byggas vindkraft behövs, enligt 36 § 5 planlagen, inget efterföljande

landzonstillstånd utan man kan bygga direkt med stöd av lokalplanen.

5.1.3 Specialregler för vindkraftverk över 150 m

För vindkraftverk som är högre än 150 m gäller enligt 11 § VVM-bekendtgörelsen särskilda regler. I dessa fall tar staten genom något av miljöministeriets sju regionala miljöcentra över kommunplanläggningen och sköter även miljökonsekvensbeskrivningen (VVM). Lokalplanen sköts dock av kommunen.

5.1.4 Zonsystemet

Enligt 34 § planlagen är Danmark indelat i olika zoner, stadszoner (byzoner), sommarhusområden (sommerhusområder) och landzoner (landzoner). Stadszoner är områden som i planer redan är avsedda för stadsmässig bebyggelse eller områden som i en lokalplan har överförts till stadszon. Sommarhusområden är områden som i planer är avsedda för sommarhusbebyggelse eller som i en lokalplan har överförts till sommarhusområde. Resten är landzoner, dvs. områden som inte är stadszon eller sommarhuszon.

I en landzon får vindkraftverk som medför betydande miljöpåverkan endast ställas upp efter särskilt landzonstillstånd från kommunen (landzontilladelse enligt 35 § planlagen). Ett sådant tillstånd får endast ges om området pekats ut för vindkraft i en regionplan eller en kommunplan eller om en lokalplan upprättats för området. Vid behandlingen av ansökningar om landzonstillstånd ska myndigheterna enligt 6 § vindkraftscirkuläret ta största möjliga hänsyn till grannbebyggelse, intressen som rör användningen av det öppna landskapet avseende natur, landskap, kulturhistoriska värden och jordbruk.

5.1.5 Miljökonsekvensbeskrivningar (Vurdering af Virkning på Miljøet-VVM)

Kraven på miljökonsekvensbeskrivningar styrs i Danmark liksom i Sverige av begreppet betydande miljöpåverkan i enlighet med EG-direktivet, i Danmark infört dels genom krav på miljökonsekvensbeskrivningar avseende anläggningar med betydande miljöpåverkan

i planlagens 11 g §, dels genom närmare regler i ”Bekendtgørelse om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning, nr 1335 af 06/12/2006” (VVM-bekendtgørelsen). VVM-bekendtgørelsen har en bilaga 1 som anger projekt om alltid har betydande miljöpåverkan. Vindkraftverk med en totalhöjd över 80 m eller grupper av vindkraft med fler än tre vindkraftverk är upptagna i bilaga 1 (punkt 37). Vindkraftverk i övrigt ingår i bilaga 2 (punkt 3 i) som anger att frågan om betydande miljöpåverkan ska bedömas från fall till fall med vägledning från de kriterier som anges i bilaga 3.

5.1.6 Landzonstillstånd

För att uppföra ett vindkraftverk i ett landzonområde krävs enligt huvudregeln ett landzonstillstånd enligt 35 § planlagen (landzontilladelse). Om anläggningen är uttryckligt utpekad i en lokalplan krävs inget landzonstillstånd (36 § 5 planlagen). Normalfallet för nyuppförda vindkraftverk torde vara att dessa regleras detaljerat i lokalplan och därmed inte behöver landzonstillstånd.

I 6 § vindkraftscirkuläret anges att vid prövningen av ansökningar om landzonstillstånd ska största möjliga hänsyn tas till grannbebyggelse och andra intressen såsom natur, landskap, kulturhistoriska värden och lantbruk. Tillstånd får bara meddelas om anläggningen stämmer med regionplan eller kommunplan som direkt pekar ut området för vindkraft eller om det upprättats en lokalplan.

5.1.7 Sommarhusområden

Egendomar inom sommarhusområden får inte användas till annat än bostäder om inte annat är angivet i en lokalplan. I dessa områden får vindkraftverk inte uppföras.

5.1.8 Kustområden och strandkydd

Den danska planlagen innehåller särskilda regler i 5 a och 5 b §§ om planläggning i kustområdena. Utgångspunkten är att kustområdena ska hållas fria från byggnader och anläggningar som inte måste ligga i kustområdena. Området som avses är det helt kustnära området

runt hela Danmark som preciseras i en kartbilaga till planlagen (ca 2 km från havet). I kustområdet får bebyggelse och anläggningar inklusive vindkraft endast komma till stånd om det inte påverkar syftet med skyddet av kustområdet.

Inom ett område av 300 m från havet råder strandskydd där vindkraftverk endast undantagsvis får uppföras.

5.1.9 Överklagande av vindkraft på land

Tillstånd till vindkraftverk på land kan enligt 58 § planlagen överklagas till Naturklagenævnet. För att få överklaga tas det ut en avgift på 500 kr. Överklagandet ska ges in inom fyra veckor från avgörandet. Om avgörandet är kungjort räknas tiden från kungörelsen (60 § planlagen).

Ett överklagande hindrar att tillståndet tas i anspråk om inte Naturklagenævnet beslutar annat.

Naturklagenavnets avgörande kan inte överklagas i förvaltningsrättslig ordning utan den som är missnöjd med avgörandet är hänvisad till att driva frågan genom att väcka talan i domstol inom sex månader från Naturklagenavnets avgörande (62 § planlagen).

5.1.10 Vindkraft till havs

Av bekendtgørelse nr 1115 af 08/11/2006 af lov om elforsyning framgår av 13 § att utvinningen av energi på danskt territorialvatten och i den danska ekonomiska zonen tillkommer staten och att de som vill undersöka möjligheterna för elproduktion eller producera el inom dessa områden behöver ett särskilt tillstånd av regeringen (jämför 16 § lov om elforsyning). Även till havs krävs en miljökonsekvensbeskrivning om anläggningen kan antas medföra betydande miljöpåverkan (jämför 17 § lov om elforsyning). Tillstånd kan, i enlighet med ett förtydligande i ett ändringsförslag till elforsyningsloven, meddelas antingen efter ett ansökningsförfarande eller efter ett anbudsförfarande där olika intressenter ställs mot varandra. Koncession tilldelas den som har erforderlig teknisk och finansiell kapacitet (16 § lov om elforsyning).

Utbudsförfarande

I ett utbudsförfarande beslutar den danska staten inom vilka områden och i vilken omfattning vindkraft ska uppföras till havs. Systemet administreras av Energistyrelsen som ger olika intressenter möjlighet att ge anbud inom ett specifikt område där det i förutsättningarna anges att det ska uppföras en vindkraftspark med en viss installerad effekt t.ex. 200 MW. Intressenterna får i sina anbud ange vilken lägsta nivå på ersättning per kWh de kräver för att bygga anläggningen. Energistyrelsen sänder anbuden på remiss till en lång rad remissinstanser i ett förfarande som kallas "stjernehorning". I denna process behandlas kommunen som en remissinstans bland andra. Därefter avgör Energistyrelsen frågan. Den som erbjuder lägst pris får tillstånd att bygga anläggningen förutsatt att vederbörande bedöms ha finansiell och ekonomisk kapacitet i enlighet med 16 § elforsyningsloven. En tillståndshavare måste ställa en ekonomisk säkerhet för att garantera nedmonteringen av verken. Den som inte får anbudet kan överklaga inom tio dagar i enlighet med regler om upphandling. Grannar som är missnöjda med att det byggs en vindkraftspark kan överklaga till Energiklagenævnet.

Tillståndsgivningen är uppdelad i tre faser. Det är förundersökning (forundersøgelse), tillståndet att anlägga parken (etableringstilladelse) samt ett särskilt tillstånd för anslutning till elnätet (elproduktionstilladelse). Det sist nämnda tillståndet ges när villkoren i själva anläggningstillståndet (etableringstilladelsen) uppfyllts.

Den som vinner anbudsförfarandet får ensamrätt att uppföra anläggningen i det utpekade området. Vinnaren är garanterad det angivna elpriset under 14 år. Därefter är det vanligt marknadspris som gäller.

Ansökningsförfarande

Den verksamhetsutövare som vill uppföra en vindkraftspark i ett havsområde kan göra ansökan hos Energistyrelsen enligt elforsyningsloven. Energistyrelsen företar därefter en "stjernehorning" där alla remissinstanser får komma till tals. Om tillstånd ska ges får verksamhetsutövaren tillstånd till förundersökningar. Dessa undersökningar utgör sedan en del av grunden för

miljökonsekvensbeskrivning och tillståndsansökan för etablerings-tilladelsen.

Tillstånd till förundersökningar ger ensamrätt för ett visst angivet område under en viss angiven tid, vanligen ett år (jämför förslag till ändring av elforsyningsloven). Om två verksamhetsutövare söker på samma område har den som sökt först företräde.

Tillstånd till etablering får bara ges till den som har teknisk och ekonomisk kapacitet att genomföra uppförandet och driften av anläggningen.

Överklagande m.m.

Grannar med ett väsentligt och individuellt intresse i saken som är missnöjda med att det byggs vindkraft i det aktuella området kan överklaga till energiklagenævnet. Även landstäckande miljöorganisationer har klagorätt (89 a § elforsyningsloven). Överklagande ska vara inne senast fyra veckor efter det att beslutet kungjorts.

I Danmark planeras en vindkraftsutbyggnad till havs för 23 placeringar inom sju områden. Installerad effekt för varje placering avses bli 200 MW. På land finns det en mättnad i utbyggnaden.

5.1.11 Typgodkännande

För själva utformningen av vindkraftverken finns krav på typgodkännande enligt bekendtgørelse nr 1018 af 20/08/2007 om teknisk godkendelsesordning for konstruktion, fremstilling og opstilling af vindmøller

5.1.12 Bygglovsplikt

Vindkraftverk omfattas av den danska bygglagstiftningen (bekendtgørelse nr 452 af 24/06/1998 af byggelov och bekendtgørelse nr 45 af 30/01/2008 om offentliggørelse af bygningsreglement 2008) på så sätt att vindkraftverk är anmälningspliktiga till kommunen innan byggnationen påbörjas, jämför punkt 1.7 i bilaga 1 till bygningsreglementet. Kommunen har därvid två veckor på sig att reagera annars kan byggnationen påbörjas.

5.1.13 Den danska miljöskyddslagen (miljøbeskyttelsesloven) samt särskild förordning om buller

Vindkraftverk kräver inte särskilt tillstånd enligt den danska miljöbeskyttelsesloven. Däremot finns det en särskild reglering av hur mycket vindkraftverk får bullra som är utfärdad med stöd av lagen. Det är bekendtgørelse nr 1518 af 14/12/2006 om støj fra vindmøller som direkt reglerar vilka bullernivåer vindkraftverk får ge upphov till. Regleringen föreskriver även att en anmälan ska göras till kommunen innan verket uppförs som ska innehålla en redogörelse för hur bullernivåerna ska innehållas. Den särskilda bullerförordningen ger även stöd för kommunen att kräva bullermätningar av vindkraftsinnehavaren högst en gång om året eller i samband med grannars klagomål.

5.1.14 Framtiden för vindkraft i Danmark m.m.

1990-talet var en guldålder för den danska vindkraftsutbyggnaden. Utbyggnaden, som lett till den stora del av elförsörjningen som vindkraften faktiskt utgör (21 %), har avsett många mindre verk, varit i viss mån oplanerad och gett goda inkomster till fastighetsägare och verksamhetsutövare. Problem har dock funnits, bl.a. har projekt stoppats av försvaret och luftfartsmyndigheterna. I framtiden kommer vindkraftverken att bli betydligt större. Det finns en risk för att motståndet och därmed antalet överklaganden kan öka. Det finns en vilja från politiskt håll att äldre, ineffektiva och kanske dåligt planerade vindkraftverk ska bytas ut mot färre men större och bättre planerade verk. Enligt en skrotningsförordning premieras den som vill bygga ett nytt vindkraftverk om han river ett gammalt verk som inte längre ska användas.

Politiska uppgörelser

I Danmark har den 29 mars 2004 och den 21 februari 2008 slutits en bred politisk uppgörelse mellan majoriteten av partierna i Folketinget om energipolitiken för perioden 2008–2011 med syfte att minska användningen av fossila bränslen och att uppfylla EG-kraven. Enligt 2004 års avtal skulle 900 gamla vindkraftverk

med en installerad effekt upp till 450 kW skrotas. Uppgårelsen från 2008 innebär en uppföljning av 2004 års avtal med bl.a. följande innehåll.

- Stödet till vindkraft ska utgöra 25 öre per kWh som produceras under 22 000 fullasttimmar. Vindkraftverk som uppförs efter skrotning av äldre verk erhåller ett extra stöd på 8 öre per kWh under 12 000 fullasttimmar.
- Det ska inrättas en garantifond på 10 miljoner danska kr där samfällighetsföreningar (møllelaug) som etablerar vindkraft kan få en förlustgaranti om deras satsning skulle gå med förlust.
- Det införs ersättningsregler som ger grannar till nya vindkraftverk ersättning för eventuell värdeminskning på deras fastigheter. Ersättningen betalas av ägaren till vindkraftverket när vindkraftverket uppförs. Ersättningen beräknas på allmänna ersättningsrättsliga principer och en individuell bedömning av värdeminskningen på berörd egendom. Om värdeminskningen är under 1 % utgår ingen ersättning. Ersättningsbeloppen ska kunna uppskattas i samband med planeringen av vindkraftverken och den vidhängande miljökonsekvensbedömningen. Uppskattningen ska ske av en värderingsmyndighet så att verksamhetsutövaren kan få en överblick över vilka kostnader som kan uppstå och därmed få möjlighet att föreslå andra placeringar för verken innan planeringsprocessen slutförs.
- Två havsvindkraftsparker på 200 MW vardera ska lämnas till anbudsfordfarande (udbud-procedur) för drifttagande innan 2012.
- Det ska tas fram en handlingsplan för havsbaserade vindkraftverk.

Skrotningsordningen

Som nämnts ovan infördes efter 2004 års avtal särskilda skrotningsregler som syftade till att få bort äldre mindre vindkraftverk och ersätta dessa med modernare, mer effektiva verk. Enligt skrotningsordningen får den som sätter upp ett nytt vindkraftverk under tiden den 1 januari 2005 t.o.m. den 31 december 2009 ett pristillägg på 12 öre/kWh under 12 000

fullasttimmar om han har ett skrotningsbevis för ett vindkraftverk med en effekt upp till 450 kW som är nedtaget under tiden den 15 december 2004 till den 15 december 2009.⁴ När 2008 års politiska uppgörelse träder i kraft kommer alltså en ersättning på ytterligare 8 öre/kWh att utgå för 12 000 fullasttimmar.

5.2 Tyskland

Tyskland är det land i Europa som har haft den mest omfattande utbyggnaden av vindkraft och hade år 2007 totalt 19 460 vindkraftverk med en installerad effekt av 22 247 MW. Bara under år 2007 uppfördes 863 vindkraftverk i Tyskland med en installerad effekt av 1 667 MW. Trots det utgör vindkraft endast 7 % av landets elförbrukning.

5.2.1 Allmänt om Tyskland

I Tyskland finns 16 delstater (Bundesländer) som alla har en självständig ställning gentemot regeringen och därunder lydande departement (Bundesministerium). Varje delstat är indelad i kommuner (Gemeinde) eller sammanslagna kommuner (Landkreis) eller storstäder (kreisfreie Städte). Städerna Hamburg, Bremen och Berlin är även självständiga delstater. Det finns dels federala lagar som gäller för hela Tyskland, dels lagar som bara gäller för en delstat och som skiljer sig åt mellan de olika delstaterna. I huvudsak ansvarar det tyska miljödepartementet "Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit" för vindkraftsutbyggnaden på en övergripande nationell nivå. För tillståndsprövningsprocessen för vindkraftverk på land och inom kustzonen, dvs. 12 nautiska mil från kusten (territorialgränsen) ansvarar varje delstat (Bundesland) och besluten fattas av delstatens förvaltningsmyndigheter (Bezirks- eller Landesverwaltung).

Det tyska regelverket för tillståndspliktiga vindkraftverk (totalhöjd över 50 m) på land är baserat på en koncentrerad prövning av den materiella rätten i ett enda tillstånd. Till grund för prövningen ligger bl.a. rättsligt bindande planer (Regionalpläne och

⁴ 11 § bekendtgørelse 1365 av den 15 december 2004 om nettilslutning av vindmøller og pristillaeg for vindmølleproduceret elektricitet m.m.

Bebauungspläne), om sådana finns. I denna koncentrerade prövning görs även en lokaliseringsprövning av vindkraftverken och något särskilt bygglov krävs inte. För icke tillståndspliktiga vindkraftverk (totalhöjd under 50 m) krävs endast bygglov. Systemet för vindkraft bygger i huvudsak på följande författningar.

- Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)
- Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (BImSchV)
- Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm)
- Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG)
- Raumordnungsgesetz (ROG)
- Baugesetzbuch (BauGB)
- Baunutzungsverordnung (BauNVO)
- Landesbauordnungen (LBauO) i de olika delstaterna

Vindkraftverk som avses att uppföras utanför territorialgränsen inom den ekonomiska zonen prövas av den federala myndigheten ”Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH)”. Även här sker en koncentrerad prövning av vindkraftverken.

I Tyskland finns ett sedan länge beprövat och väl fungerande stödsystem för vindkraft. År 1991 infördes det första tyska stödsystemet av fastpriskaraktär, det s.k. Stromeinspeisungsgesetzsystemet (StrEG). Detta system innebar att en premie på maximalt fem procent lades till marknadspriset. Sedan år 2000 används ett annat stödsystem, det s.k. EEG (Erneuerbare-Energien-Gesetz) systemet. Detta system, som genomgick en del förändringar år 2004, är ett fastprissystem där producenterna av vindkraftsel blir garanterade ett visst pris för den el som produceras redan när tillståndet för vindkraftsparken meddelas. Det är sedan den närmast belägna nätägaren som är skyldig att köpa elen till detta pris. EEG-systemet medför också att nätoperatörerna är skyldiga att ansluta vindkraftverket till nätet. Det pågår för närvarande en översyn men några större förändringar förväntas inte ske. EEG-systemet har nämligen visat sig vara ett utomordentligt verktyg som energipolicy.

5.2.2 Vindkraftverk på land

Tillståndsprövningen

All miljöfarlig verksamhet regleras i en federal lag, Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Lagen bygger på IPPC-direktivet. Tillståndsplikten regleras i 4 § BImSchG, där det sägs att tillstånd krävs om det är särskilt sannolikt att konstruktioner och drift av anläggningar på grund av sin art eller driften orsakar skadliga effekter på miljön eller på annat sätt utgör en fara eller förorsakar betydande olägenheter för allmänheten eller grannskapet. Regeringen har bestämt vilka verksamheter som ska vara tillståndspliktiga. Dessa framgår av bilagan till förordningen om tillståndspliktiga verksamheter, "Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen" (BImSchV). Enligt 19 § BImSchG medges ett förenklat förfarande för att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning för sådan tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet som framgår av "Spalte 2" i bilagan till BImSchV. Där anges bl.a. vindkraftverk med en totalhöjd över 50 m. I Annex 1 till den tyska lagen om miljökonsekvensbeskrivningar, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) finns en lista över vilka projekt/verksamheter som kräver MKB (Umweltverträglichkeitsprüfung). Av punkten 1.6.1 i listan framgår att en grupp om fler än 20 vindkraftverk som har en totalhöjd över 50 m alltid kräver en miljökonsekvensbeskrivning. Av punkten 1.6.2 i listan följer att en grupp om 6 till 19 vindkraftverk som har en totalhöjd över 50 m kräver en miljökonsekvensbeskrivning från fall till fall beroende på utfallet av den bedömning som ska göras mot bakgrund av de kriterier som framgår av Annex 2. Av punkten 1.6.3 i listan följer att samma bedömning, om en miljökonsekvensbeskrivning ska anses krävas vid en prövning i det enskilda fallet, även måste göras för en grupp om 3 till 5 vindkraftverk som har en totalhöjd över 50 m, trots att det är fråga om en mindre anläggning. Ett till två vindkraftverk med en totalhöjd över 50 m kräver tillstånd men ingen miljökonsekvensbeskrivning. För ovan nämnda punkter 1.6.2 och 1.6.3 är det fråga om ett förenklat förfarande.

Hur en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas och vad den ska innehålla framgår av UVP. Av 14 § UVP framgår att om planer och program är en integrerad del av en etappvis planering och en tillståndsprövning kan miljökonsekvensbeskrivning samordnas med tillståndsprövningen och vise versa för att undvika

dubbla bedömningar av beskrivningen. Miljökonsekvensbeskrivningen kan inte överklagas separat utan bara i samband med tillståndbeslutet.

När en miljökonsekvensbeskrivning krävs som underlag för tillståndsprövningen ska tillståndsansökan upprättas i enlighet med den procedur som framgår av 10 § BImSchG. Ansökan ska upprättas skriftligt men kan ges in i elektronisk form. Den ska innehålla alla nödvändiga handlingar för att verksamheten ska kunna bedömas enligt 6 § BImSchG, t.ex. förslag om åtgärder som kan krävas för att minimera störningar och andra olägenheter för miljön och människors hälsa. När ansökningshandlingarna är kompletta ska allmänheten få kännedom om projektet genom att ansökan kungörs i den officiella tidningen och på Internet eller i ortstidning. Under en månad efter kungörelsen ska ansökningshandlingarna hållas tillgängliga för allmänheten som därefter har två veckor på sig att framföra synpunkter på projektet till tillståndsmyndigheten. Ytterligare synpunkter får därefter inte framföras såvida det inte är nödvändigt med hänsyn till speciella frågeställningar och civilrättsliga frågor som ska avgöras av allmän domstol. Kungörelsen ska ha ett visst angivet innehåll. Tillståndsmyndigheten ska se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Efter det att tiden har gått ut för allmänhetens möjligheter att framföra synpunkter ska tillståndsmyndigheten kommunicera de yttranden som kommit in med sökanden och med dem som har lämnat synpunkter. Ett beslut om tillstånd ska fattas efter sju månader och, i de fall det är fråga om ett förenklat förfarande, efter tre månader. Denna tid får förlängas med tre månader om det är nödvändigt med hänsyn till beslutets komplexitet eller av skäl som beror på sökanden. Orsaken till förlängningen måste meddelas sökanden. Tillståndsbeslutet, inklusive skälen, ska vara skriftligt och det ska delges sökanden och de personer som framfört synpunkter mot projektet. Delgivningen kan ersättas av kungörelse.

Enligt 5 § BImSchG ska tillståndspliktiga verksamheter drivas och konstrueras på ett sådant sätt att en hög skyddsnivå för miljön som helhet kan säkerställas, att skadliga effekter på miljön eller andra faror inte uppkommer, att betydande nackdelar och betydande olägenheter för allmänheten och grannskapet undviks, att försiktighetsåtgärder vidtas för att förhindra eventuella negativa effekter på miljön eller andra faror särskilt genom de åtgärder som

är lämpliga i enlighet med bästa tillgängliga teknik. Paragrafen reglerar också nedläggning av verksamheten.

Enligt 6 § BImSchG ska tillstånd beviljas om det kan garanteras att de skyldigheter som följer av 5 § och från någon rättsakt som utfärdats enligt 7 § kommer att följas och om byggande och driften av anläggningen inte strider mot andra bestämmelser och människors hälsa.

Enligt 8 § BImSchG kan ett tillstånd avse en del av en verksamhet och det kan även innehålla ett igångsättningsmedgivande. På yrkande av sökanden kan tillståndsmyndigheten enligt 9 § BImSchG med hänsyn till de särskilda förutsättningarna fatta ett preliminärt beslut om tillstånd och om valet av plats för anläggningen i fråga under förutsättning att de konsekvenser som följer av den föreslagna verksamheten lämpligen kan utvärderas och att det finns ett legitimt intresse för ett sådant beslut. Det preliminära beslutet blir ogiltigt om sökanden underlåter att ansöka om tillstånd inom två år från det att det preliminära beslutet har vunnit laga kraft. Beslutet kan dock förlängas med ytterligare två år (dvs. fyra år totalt). Det går inte att framföra synpunkter i det senare tillståndsförfarandet som hade kunnat framföras i det preliminära beslutsförfarandet.

När tillståndet har vunnit laga kraft kan det endast återkallas helt eller delvis under vissa angivna förhållanden vilka framgår av 21 § BImSchG (Wiederruf). Enligt en generell regel i den tyska lagen om förvaltningsförfarandet (48 § Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) kan ett beslut också återkallas om det var olagligt redan när det meddelades (Rücknahme).

Av 13 § BImSchG framgår att en koncentrerad prövning ska göras av den materiella lagstiftningen och att tillståndet ska innehålla alla nödvändiga tillstånd och villkor som verksamheten kräver. I tillståndsprövningen görs bl.a. en lokaliseringsprövning varvid rättsligt bindande planer såsom Regionalpläne och Bebauungspläne är styrande för prövningen. I tillståndsprövningen görs även en bedömning av vilka villkor som ska fastställas för bl.a. buller, skuggor, reflexer och säkerhet. När det gäller buller finns en rättsligt bindande föreskrift, den s.k. Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm) som anger bullervärden för industri, i närheten av bebyggelse m.m. De enskilda delstaterna kan dessutom utforma egna riktlinjer och rekommendationer för tillståndsprövningen.

Planeringen

Det ankommer på varje delstat att planera för vindkraft. Ramarna i form av nationella mål och riktlinjer för hur den fysiska planeringen ska utformas i Tyskland fastställs i en "Raumordnung" som är överordnad delstaternas fysiska planering (Landesplanung). Dessa rättsligt bindande riktlinjer, som framgår av ett "Landes-Raumordnungsprogramm", styr den fysiska planeringen på regional och lokal nivå. Till skillnad från Danmark kan den tyska regeringen inte styra hur de enskilda delstaterna ska planera men delstaterna ska enligt Raumordnungsgesetz ta hänsyn till förbundsregeringens krav och lagens mål. De regionala planerna (Regionalpläne) är i sin tur bindande för kommunernas planering. Den kommunala planeringen utgörs av vägledande och översiktligt icke bindande planer (Flächennutzungspläne) samt mer detaljerade rättsligt bindande byggnadsplaner (Bebauungspläne).

En regionalplan, som innehåller lämpliga utvecklingsområden för vindkraft, får en utestängande effekt, så att andra områden inom det aktuella planområdet kommer att uteslutas vid planeringen av vindkraftverk. Regionalplanen är rättsligt bindande för kommunens planering och de lokala byggnadsplanerna (Bebauungspläne) måste anpassas till målen för regional planering. Kommunerna har alltså en skyldighet att fastställa de i regionalplanen utpekade områdena för vindkraft. En regionalplan kan överklagas av en kommun som direkt berörs av regionalplanen, om den inte har fått delta i planeringsprocessen. Fastighetsägare som sätter sig emot en vindkraftsetablering på grund av befarade olägenheter eller företagare som har för avsikt att uppföra vindkraftverk på en fastighet som inte ligger inom ett i regionalplanen utpekat område för vindkraft är inte besvärberättigade. Överklagande kan komma i fråga först om det gäller en angelägenhet som rättsligt angår en fastighetsägare genom en bestämmelse i byggnadsplanen eller genom ett villkor i tillståndet för vindkraftverket eftersom en regionalplan innehåller rättsligt bindande ramar bara för kommunens planläggning av marken.

Byggnadsplanerna (Bebauungspläne) är liksom regionalplanerna rättsligt bindande då beslut ska fattas. Domstolen och andra beslutande myndigheter måste t.ex. utreda om vindkraftverken ska placeras inom eller utom en "Bebauungsplan" eftersom planen styr vad som kan tillåtas inom planområdet. Byggnadsplanen är mer

detaljerad och innehåller bestämmelser om t.ex. vindkraftverkets högsta tillåtna höjd. Dessa planer kan överklagas inom ett år efter de har vunnit laga kraft även av de fastighetsägare som kan antas ha olägenheter av vindkraftverken utan att de har för avsikt att själva uppföra ett vindkraftverk. Innan kommunen fattar beslut om en byggnadsplan ställs den ut för allmänhetens yttrande inom viss tid. Om en byggherre under den tiden ansöker om bygglov för att uppföra ett vindkraftverk på ett ställe som omfattas av planförfarandet gäller särskilda regler. Då bygglovsmyndigheten (Bauaufsichtsbehörde) inte är identisk med kommunen, kan kommunen utfärda en blockering, s.k. förändringsspärr (Veränderungssperre), för att säkerställa att planläggningen fullföljs som det är tänkt. Denna spärregel är rättsligt bindande för bygglovsmyndigheten.⁵

Om det finns en byggnadsplan (Bebaungsplan) för det område där man vill bygga en vindkraftsanläggning, beskriver en förordning, Baunutzungsverordnung (BauNVO) i vilket definierat område en sådan anläggning kan byggas. Bara i en "Sonstiges Sondergebiet für die Entwicklung, Erforschung und Nutzung von Windenergie" kan en vindkraftsanläggning byggas. Om det däremot inte finns någon juridiskt bindande byggnadsplan (Bebauungsplan) kan en vindkraftsanläggning i princip bara byggas i ett område som inte är nära en stad eller ett område med sammanhållen bebyggelse (zusammenhängende Bebauung). Ett sådant område kallas för "Aussenbereich". I sådant fall kan den översiktliga icke bindande planen, Flächennutzungsplan, hänvisa till ett annat lämpligt område för vindkraftsanläggningar.

Bygglov

Uppförande av vindkraftverk med en totalhöjd under 50 m kräver endast bygglov. Regler om bygglov för uppförande av vindkraftverk finns i 35 § Baugesetzbuch (BauGB).

⁵ Vortrag aus Anlass des Besuchs des Woiwodschaftsverwaltungsgerichts Posen vom 17. bis 19. Januar 2007 von Richterinnen am Oberverwaltungsgericht Dr. Ulrike Bumke.

Överklagande

Ovan nämnda förvaltningsbeslut, dvs. tillståndsbeslut, planbeslut och bygglov, fattas av en förvaltningsmyndighet på regional nivå och kan överklagas (s.k. Widerspruchsverfahren) till ytterligare en förvaltningsmyndighet på en högre nivå inom delstaten (Bezirks- oder Landesverwaltung). Därefter kan beslutet överklagas till förvaltningsdomstol (Verwaltungsgericht, Oberverwaltungsgericht und Bundesverwaltungsgericht). Så länge som processerna befinner sig på förvaltningsmyndigheternas nivå är överklagandena inte förenade med några rättegångskostnader (förutom egna kostnader). När överklagandena avgörs i domstol måste den tappande parten betala rättegångskostnader för alla instanserna samt för själva domstolskostnaderna. Tysklands högsta domstol är en författningsdomstol (Bundesverfassungsgericht) som ligger utanför instansordningen. Domstolen prövar om ett beslut strider mot den tyska grundlagen.

5.2.3 Vindkraftverk till havs

En vindkraftspark till havs måste tillståndsprövas för att säkerställa att den inte påverkar säkerheten och effektiviteten av navigationen samt att den inte är skadlig för den marina miljön. Som beslutsunderlag krävs enligt den tyska lagstiftningen (UVPG) en miljökonsekvensbeskrivning. En viktig del av varje tillstånd är det tillfälliga anslaget som BSH beviljar för ett vindkraftsprojekt till havs. Tillstånden är begränsade till 25 år och en förlängning av tillståndet kan övervägas. För att hindra att ett område reserveras för framtiden måste projektet påbörjas inom två och ett halvt år efter underrättelsen av tillståndet.

Innan tillstånd kan ges till en vindkraftspark till havs måste placeringen godkännas av den regionala vatten- och sjöfartsmyndigheten, Wasser- und Schifffahrdirektion (WSD) med hänsyn till sjöfarts- och navigationssäkerheten. När tillståndsansökan kommer in görs en genomgång av kompletteringsbehov. Samtidigt underrättas ett antal berörda myndigheter, däribland WSD, som ges tillfälle att yttra sig. Efter utvärdering av de första yttrandena, bereds ett större antal aktörer (såsom fiskare och miljöorganisationer) tillfälle att yttra sig i den andra remissrundan. Även allmänheten ges möjlighet att ta del av ansöknings-

handlingarna. En viktig aspekt i tillståndsprövningen är möjligheten till kabeldragning från vindkraftverk till havs för transport av elkraft till centraler på land. Kabeldragningen genom territorialvattnet måste godkännas av den delstat som kusten gränsar till. Efter den andra remissrundan ges sökanden möjlighet att presentera vindkraftsprojektet. Intressen som står i konflikt med varandra diskuteras och omfattningen av de utredningar som krävs för att studera eventuella effekter på den marina miljön bestäms. På grundval av dessa studier upprättar sökanden en miljökonsekvensbeskrivning. En riskanalys som behandlar sannolikheten för att fartyg kolliderar med vindkraftsparken och dess installationer är också obligatoriskt. Sedan ansökningshandlingarna har kommit in kommuniceras de med berörda remissmyndigheter för synpunkter. Därefter följer en diskussion, under vilken synpunkter och information om den marina miljö som ska skyddas, sjösäkerheten, och andra intressen och användningsområden behandlas med berörda parter. Samtidigt hålls alla handlingar ytterligare en gång tillgängliga för allmänheten och yttranden hos BSH. Samtidigt som BSH bedömer vilka krav som ska ställas för att godkänna ansökan måste WSD samtycka till att ansökan beviljas med hänsyn tagen till sjöfarts- och navigations-säkerheten. För det fall att BSH får in flera ansökningar om samma plats avgörs den ansökan först som först uppfyller alla krav för godkännande. En ansökan anses uppfylla alla krav för godkännande när alla handlingar som behövs för beslutet är tillgängliga för tillståndsmyndigheten. När WSD har samtyckt till ansökan och tillstånd har meddelats, utfärdas ett bevis om godkännande som bl.a. innehåller villkor om säkerhet i uppbyggnadsfasen, geoteknisk undersökning, hindermarkeringsljus och radar, installation av ett automatiskt identifikationssystem (AIS) på turbinen, miljövänliga material vid byggandet av vindkraftverken samt ekonomisk säkerhet i form av en bankgaranti som täcker kostnaderna vid en avveckling.

5.2.4 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)

EEG-systemet innebär att alla producenter av vindkraftsel får ett visst förutbestämt bidrag för varje kWh de producerar. Producenterna är garanterade detta bidrag under minst 20 års tid. Stödet har två olika nivåer, en högre och en lägre. Ett landbaserat

vindkraftverk får det högre bidraget under de fem första åren. Bidraget för de resterande 15 åren bestäms sedan utifrån vindkraftverkets produktion under de fem första åren. Det fasta priset sätts då efter en jämförelse med ett s.k. referensvindkraftverk som har vissa förutbestämda vindförhållanden. Bidraget som ges är beroende av hur vindkraftverket har presterat i jämförelse med referensvindkraftverket. Vindkraftverk som har producerat mindre än 150 % av vad referensvindkraftverket skulle ha producerat får det högre bidraget under en längre tid medan vindkraftverk som ligger över 150 % av referensvindkraftverkets produktion endast får det högre bidraget under de fem första åren. Ersättningen till ett havsbaserat vindkraftverk bestäms på i princip samma sätt, dock garanteras den högre bidragsnivån under tolv år. EEG-systemet är så fördelaktigt att producenten ofta kan ge ekonomiskt tillskott till den kommun dit vindkraftverken avses att lokaliseras. Inte sällan blir detta tillskott den största inkomstkällan för kommunen.

5.3 Spanien

Spanien är indelat i 17 regioner, med varierande grad av självbestämmande och egna regionala parlament och regeringar. Efter Tyskland är Spanien det land i Europa som har byggt ut vindkraften mest. Landet har, trots en befolkning på 45 miljoner invånare, en förhållandevis gles befolkad landsbygd. Det finns områden med goda vindförhållanden som är mer glesbefolkade än vad fallet är i Tyskland och Danmark. Den huvudsakliga utbyggnaden av vindkraft i Spanien har skett på land. Framställningen nedan avser landbaserad vindkraft om inte annat anges

5.3.1 Planering, tillstånd och miljökonsekvensbeskrivning

De 17 regionregeringarna handhar fullt ut såväl planering som miljöskydd. Därmed gör de det även när det gäller att bygga en ny vindkraftsanläggning vilket innebär att regelverket för själva planeringen och tillstånden kan se olika ut i olika regioner. Det är bara när det gäller kravet på miljökonsekvensbeskrivning som det finns övergripande nationell lagstiftning som alla regioner måste tillämpa (Legislative Royal Decree 1/2008 on Projects Environmental Impact Assessment). Nämnda lagstiftning är

tillämplig för vindkraftsparker med en uteffekt överstigande 50 MW. Kravet på fullständig miljökonsekvensbeskrivning enligt nämnda lagstiftning gör sig emellertid gällande först vid vindkraftsanläggningar med mer än 50 vindkraftverk eller 10 vindkraftverk inom särskilt känsliga områden. Den nationella lagstiftningen år 2008 ersatte en tidigare lagstiftning från 2001 och båda utgör ett genomförande av MKB-direktivet.

Utvecklingen av vindkraft i Spanien har väckt särskilt intresse hos många av regionerna och de har i allmänhet haft en positiv inställning till vindkraft. Regleringen och organisationen är dock inte identisk i de olika regionerna. Den regionala administrationen är under den regionala regeringen organiserad i departement eller ministerier. En vanlig ordning är att ett regionalt industri- eller energidepartement sköter planeringen och tillståndsgivningen för vindkraft och att ett regionalt miljödepartement eller motsvarande deltar i arbetet.

Konkurrerande vindenergiplaner (Wind Energy Plans Competence Procedure) innebär att en verksamhetsutövare tar fram en vindenergiplan för ett specifikt område. Planen innehåller två eller fler vindkraftsparker och presenteras för en regional myndighet för godkännande. Det är inget som hindrar att andra exploitörer presenterar konkurrerande planer för samma område. Efter en remissrunda avgör den regionala myndigheten om någon och i så fall vilken av planerna som ska antas. Om en plan antas kommer den verksamhetsutövaren att ges rätt att undersöka vindresurser i området och ha förtur när det gäller att få behövligt tillstånd till uppförande av parkerna.

Konkurrerande projekt (Projects in Competence) är när verksamhetsutövare ansöker om ett enstaka projekt. Flera konkurrerande verksamhetsutövare kan söka om ett enstaka projekt på samma plats. I denna procedur avgörs det först vilken verksamhetsutövare som ska få genomföra projektet. Denne kan sedan gå vidare och söka det tillstånd som krävs för uppförande.

Anbudsprocess för projekt (Power Tendering Process) används när regionmyndigheten anger hur mycket vindkraft som ska anslutas till nätet för särskilt angivna områden i regionen och öppnar dessa för anbudsgivning. Verksamhetsutövarna kan sedan lämna anbud till regionmyndigheten om hur de kan uppfylla det av myndigheten satta målet. De projekt som antas kan sedan ansöka om tillstånd.

Anbudsprocess för planer (Plans Tendering Process) påminner om anbudsprocess för projekt men innebär att regionmyndigheten bjuder in till anbudslämning för planer för vindkraft i angivna områden och med angivna mål för installerad effekt. Regionmyndigheten avgör sedan vilken eller vilka planer som ska antas och dessa verksamhetsutövare kan gå vidare och söka tillstånd.

Geografiska planer (Territorial Plans) framtagna av regionmyndigheten kan ange vilka områden som är lämpliga för vindkraft. Verksamhetsutövare kan söka direkt om tillstånd för sitt projekt i ett sådant område.

Gemensamt för ovanstående planeringsformer är att regionmyndigheten oavsett vilken form som väljs måste beakta miljöpåverkan, energinytta, regional energiplanering påverkan på tekniska och industriella faktorer samt socioekonomisk påverkan. Bedömningen av miljöpåverkan har varierat mellan de olika regionerna men är normalt en av de tyngsta aspekterna. En annan viktig aspekt har varit vindkraftens bidrag till den industriella, sociala och ekonomiska utvecklingen av regionen. Vissa regioner har tryckt hårt på att vindkraftsutbyggnaden ska bidra till utvecklingen av regionen och att lokala tillverkare och entreprenörer utnyttjas i möjligaste mån.

En tillståndsansökan för en anläggning överstigande 50 MW med fler än 50 vindkraftverk ska som nämnts alltid innehålla en fullständig miljökonsekvensbeskrivning vilket i enlighet med nationellt gällande regler baserade på EG-direktiv gäller i alla regioner. Mellan olika regioner kan dock kraven på tillståndsplikt variera och vara utformade på olika sätt men ska vanligen alltid innehålla en miljökonsekvensbeskrivning även för mindre anläggningar. Olika regioner har emellertid utvecklat olika förenklade procedurer för mindre anläggningar som inte omfattas av de nationella reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar. Bland dessa kan nämnas Galizien, Aragón, Cantabrien, Rioja, Kanarieöarna och Navarra som infört förenklade regler för vanligen högst tre vindkraftverk eller där anläggningen har en effekt under 3–5 MW eller om elen är avsedd för egen förbrukning. Reglerna har införts med det uttalade syftet att förenkla det administrativa regelverket för mindre anläggningar och ställa lägre krav på miljökonsekvensbeskrivningen i dessa fall.

För att ytterligare beskriva regelverket i Spanien och dess regioner skulle det behövas en beskrivning av respektive regions

regelverk och organisation vilket inte bedöms rymmas inom detta betänkande.

5.3.2 Specialregler för förnybar energi i ellagen och garanterat elpris

I den spanska ellagen har det sedan 1997 funnits särskilda regler för förnybar energi (Special Regime for Renewable Energy Sources). Den mest avgörande faktorn för att förklara den kraftiga vindkraftsutbyggnaden i Spanien är "Feed-in-tariff-systemet" som innebär ett garanterat pris för el från vindkraft (Royal Decree 661/2007 on Special Regime). Elleverantören vet alltså vilket elpris han kan få under en från början fastställd tidsperiod. Systemet medför att verksamhetsutövarna kan räkna hem en garanterad avkastning på sina investeringar i vindkraft. Systemet har två olika valmöjligheter inbyggda. Elproducenten kan årligen välja på antingen ett reglerat pris där han får ett förutbestämt pris under hela året eller att sälja elen till marknadspris och därutöver få ett pristillägg. Premien varierar beroende på marknadspriset och är tänkt att fungera som en garanti för producenten mot alltför låga elpriser. Å andra sidan uteblir premien helt när marknadspriset är tillräckligt högt. Ytterligare information om det spanska stödsystemet jämfört med andra europeiska system finns i Nätanslutningsutredningens betänkande SOU 2008:13.

5.3.3 Nätkoncession för linje

I Spanien behövs ingen särskild koncession för att bygga interna nät mellan vindkraftverken inom en vindkraftspark eller för att ansluta en vindkraftspark till anslutningspunkten i ett distributions- eller regionnät. Denna anslutning kan i stället göras när man fått det ordinarie tillståndet för att uppföra vindkraftsanläggningen.⁶

⁶ SOU 2008:13 s. 96 f.

5.3.4 Vindkraft till havs

I Spanien handhas ansökningar om havsbaserad vindkraft inte av regionerna utan på nationell nivå av ministeriet för industri, turism och handel under medverkan från miljöministeriet. Övriga berörda ministerier och berörda regionala myndigheter hörs som remissinstanser. Den spanska prövningsprocessen till havs liknar mycket den danska prövningen för havsbaserade verk (se ovan) eller för den delen den svenska processen enligt lag om Sveriges ekonomiska zon eller motsvarande prövning i Tyskland. Det är helt enkelt ett centralt verk eller departement som handlägger alla ärenden för hela landets havsområden och inhämtar synpunkter från övriga berörda och sedan fattar beslut.

I Spanien förväntar man sig inte att uppföra vindkraftverk till havs innan nästa årtionde.

5.4 Jämförelse mellan tillståndsgränser och krav på miljökonsekvensbeskrivning i olika länder

Olika länder tillämpar olika gränser för när det krävs tillstånd för att uppföra vindkraftverk och när dessa alltid ska anses medföra betydande miljöpåverkan och därmed kräva en fullständig miljökonsekvensbeskrivning.

Danmark tillämpar tillståndsplikt för alla vindkraftverk med totalhöjd över 25 m. Verk med en totalhöjd över 80 m anses alltid medföra betydande miljöpåverkan. Danmark har särskilda regler för vindkraftverk i vattenområden.

Tyskland har tillståndsplikt enligt miljölagstiftningen för alla vindkraftverk med totalhöjd över 50 m och anläggningar med fler än 20 verk anses alltid medföra betydande miljöpåverkan. För anläggningar med färre än 20 verk finns förenklade tillståndsregler. Tyskland har särskilda regler för den ekonomiska zonen.

Spanien har olika regler i olika regioner men har nationella regler om miljökonsekvensbeskrivningar enligt vilka anläggningar med fler än 50 vindkraftverk alltid ska anses medföra betydande miljöpåverkan. I särskilt känsliga områden är gränsen 10 verk. I regionala regelverk finns förenklingar för mindre anläggningar. Spanien har särskilda regler för havsområden.

England tillämpar tillstånd genom plansystemet vilka ska åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning. Anläggningar med fler

än två vindkraftverk eller med en navhöjd över 15 m återfinns i vad som motsvarar bilaga 2 till MKB-direktivet och kräver således en bedömning från fall till fall om verksamheten ska anses medföra betydande miljöpåverkan. I handböcker anges gränsen 10 verk eller 5 MW eller om anläggningen påverkar ett särskilt känsligt område som gräns när det alltid ska anses vara betydande miljöpåverkan. England har särskilda regler till havs.

6 Överväganden och förslag

6.1 Inledning – inhämtade synpunkter

Den svenska vindkraftsutbyggnaden är i ett starkt expansivt skede. Detta har beskrivits översiktligt i avsnitt 2 av detta betänkande. Det finns ett starkt engagemang hos myndigheter, företag, organisationer och allmänhet, vilket i sin tur har fått den naturliga konsekvensen att det material som funnits att tillgå för utredningen, alltifrån offentliga dokument till enskilda synpunkter, varit nästan överväldigande. På ett tidigt stadium insåg utredningen att det inte skulle vara möjligt att inhämta synpunkter från alla som är berörda av frågan. Utredningen anordnade därför ett sammanträde, en s.k. hearing, den 1 april 2008. Syftet var att med utredningens direktiv som bakgrund inhämta synpunkter på de bestämmelser som påverkar förutsättningarna för etablering och utbyggnad av vindkraft och på tillämpningen av bestämmelserna. Till sammanträdet var ett stort antal företrädare för centrala myndigheter, näringslivsorganisationer, ideella föreningar, högskolor, vindkraftsamordnare, energiproducenter, vindkraftsbolag, advokatbyråer, konsulter, länsstyrelser och kommuner inbjudna. Drygt 100 personer deltog, se *bilaga 9*.

Som en inledning till utredningens överväganden presenteras här en sammanfattning av de synpunkter som framkom vid hearingen.

De flesta som uttalade sig ansåg att det till följd av bestämmelser i miljöbalken och PBL förekommer en dubbelprövning vid lokaliseringsprövningen av vindkraftverk. Bestämmelserna i 2 kap. 6 § miljöbalken och 2 kap. 1 § PBL har stora likheter och enligt båda författningarna ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken beaktas. Prövningen bör kunna ske i ett sammanhang och endast en miljökonsekvensbeskrivning och ett samrådsförfarande bör krävas. Det stora antalet överklaganden angavs av företrädare för verksamhetsutövarna vara det största problemet.

Om bara en myndighet prövar vindkraftsetableringen, blir det endast ett beslut som går att överklaga. Åsikterna gick dock isär i frågan om prövningen ska ske enligt miljöbalken eller enligt PBL eller om en särskild vindkraftslag ska införas. I vart fall måste det dock finnas någon form av rättsligt bindande tillstånd för ett vindkraftverk. En samordning mellan PBL och miljöbalken bör komma till stånd i fråga om vindkraften. Även om lagarna har delvis olika syften är det onödigt att pröva alla detaljfrågor enligt båda lagarna. Frågor av den arten skulle kunna regleras genom en särskild regeringsförordning.

Från flera håll framhölls vikten av att kommunernas översiktsplaner är uppdaterade. Genom dessa planer bör både lämpliga och olämpliga lokaliseringar för vindkraft pekats ut. Planerna bör dock inte innehålla generella krav på detaljplanering för vindkraft. Detaljplaner lämpar sig inte för stora glesbebyggda områden. Sådana planer är tänkta för tätbebyggelse och kan därför i glesbebyggda områden medföra oönskade konsekvenser, såsom inskränkt jakträtt och bygglovsplikt för ekonomibyggnader. Det behövs ett nytt planinstrument som kan reglera större områden än detaljplaner. Anläggningar som har ”betydande miljöpåverkan” utlöser i dag detaljplanekrav. En översyn bör därför göras av 5 kap. 1 § PBL. Detaljplaner ska inte vara en generell prövningsform för vindkraft.

Bygglovsprövningen är inte enhetlig utan skiljer sig från kommun till kommun samt fungerar dåligt på sina håll. En vindkraftsprövning, med bygglov som enda form av tillstånd, innebär sämre insyn för allmänheten och blir mindre demokratisk. Generella höjdbestämmelser om bygglovsfrihet bör undvikas eftersom bygglovsfria vindkraftverk intill en maximal höjd troligtvis skulle leda till att vinden inte utnyttjas optimalt som naturresurs. En översyn bör dock göras av undantagsbestämmelsen i 8 kap. 2 § 6 PBL om bygglovsbefrielse för ”små” vindkraftverk. Om gränsen höjs till tre meter ger det möjlighet till 125 % mer energi från varje sådant litet vindkraftverk.

Anmälningförfarandet enligt miljöbalken är osäkert. För uppförande av vindkraftverk över 10 MW rekommenderas verksamhetsutövare ofta att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken, eftersom ett tillstånd ger en större trygghet under ett vindkraftverks livstid. Tillstånd krävs också ofta av banker som förutsättning för finansieringen av ett vindkraftsprojekt. Man upplever att det är bättre ordning i en miljöprövning än i prövningarna enligt PBL. Det kan emellertid ifrågasättas om vindkraft över huvud taget är att

anse som "miljöfarlig verksamhet". Gränsen för tillstånds- och anmälningsplikt bör utgå från vindkraftverkens storlek eller antal i stället för uteffekten.

Kravet på redovisningen av alternativa lokaliseringar i miljökonsekvensbeskrivningen måste förtydligas eller tas bort. Det borde räcka med att visa att den plats som utpekats för etablering av ett vindkraftverk är lämplig i och för sig. Verksamhetsutövaren bör i större utsträckning använda länsstyrelsens vägledande roll för att få reda på vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla.

Riksintressena enligt 3 kap. miljöbalken måste beskrivas tydligare så att intressekonflikter kan avgöras enklare. Områden med bra vindförhållanden bör generellt sett kunna användas för vindkraft. Vindkraftverk bör inte ges företräde framför andra riksintressen. Energiintressets tyngd jämfört med andra riksintressen bör dock förtydligas. Totalförsvarets riksintresse är oklart och går inte att bedöma eftersom underlaget är hemligt.

Bestämmelser om hindersbelysning/hindermarkering på vindkraftverk över 150 m är ett hinder för teknikutvecklingen och bör undvikas.

Tillståndsprocessen för elledningar kan pågå under fem år och bör förenklas. En massiv utbyggnad av vindkraft kommer att kräva utbyggnad av stamledningsnätet. Annars riskerar man att det uppförs vindkraftverk som inte kan ledas in på stamnätet. Otillräcklig nätkapacitet är tillsammans med riskerna för konflikter vid utbyggnaden det allvarligaste hindret för utbyggnaden av vindkraften. Den av nätanslutningsutredningen i betänkandet *Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion* (SOU 2008:13) föreslagna elnätsinvesteringsfonden bör inriktas mot att ge stöd till markkabel när elnätet måste byggas ut. Merparten av 130 kV nätet är nedgrävt i Danmark. Det är något som bör eftersträvas även i Sverige. Ledningsdragning med markkablar leder med stor sannolikhet till en förenklad tillståndsprocess eftersom sådana kablar medför ett mindre antal protester och överklaganden.

Konsekvenserna för sjöfarten måste utredas noga innan man anlägger vindkraft till havs. Det måste ställas krav på utredning av olycksrisker samt utarbetande av en miljöräddningsplan. Kustbevakningen har även intresse av att, i anslutning till byggande av vindkraftsparker, få information om arbetets påbörjande, fortskridande och avslutande samt viss tilläggsinformation i samband med arbetet.

Om de beslut om rådighet till allmänt vattenområde som meddelas av Kammarkollegiet skulle medföra ensamrätt till ett visst område finns det risk för spekulativa ansökningar och att ett område inte blir utnyttjat. Formell ensamrätt kräver också ett nytt system med register, utökad prövning m.m.

Länsstyrelsernas handläggningstider är för långa. Miljödomstolens handläggningsrutiner fungerar bättre. Försvarsmaktens handläggning av remisser och samrådsyttranden är oacceptabel. Tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. miljöbalken är överflödigt och bör tas bort.

6.2 Allmänna överväganden

Utredningens bedömning: Frågan om tillstånd att anlägga ett vindkraftverk bör inte behöva prövas enligt både PBL och miljöbalken. De förslag utredningen presenterar bör så långt som möjligt inte beröra andra verksamhetsområden än vindkraftsutbyggnaden. För att uppnå uppsatta mål för vindkraftsutbyggnaden är det enligt utredningens bedömning viktigt att verksamhetsutövarna har initiativrätt att uppföra nya anläggningar. Det finns inte behov av en särskild prövningsmyndighet eller en lagstiftning som exklusivt gäller vindkraftsutbyggnaden.

Utredningen har i bakgrundsbeskrivningen lämnat en kortfattad redogörelse för den planerade utbyggnaden av vindkraften i Sverige. Uppförandet av vindkraftverk prövas enligt flera lagar, bl.a. både PBL och miljöbalken.

Utbyggnadsbehov av vindkraft

Ett förslag från Energimyndigheten om ett nytt planeringsmål för utbyggnaden fram till år 2020 omfattar 20 TWh från landbaserad och 10 TWh från vattenbaserad vindkraft. Förslaget har remissbehandlats och remissopinionen ger ett brett stöd för planeringsmålet. Årligen behöver enligt förslaget 150–400 vindkraftverk byggas. I dag finns ca 800 vindkraftverk i Sverige. Lyckas utbyggnaden finns det i landet 3 000–6 000 vindkraftverk år 2020. Antalet beror på storleken på verken. I varje kommun behövs 10–20

vindkraftverk. Ytan som behövs är mellan 1 500 och 3 600 km² av landets yta på ca 450 000 km². Det sammanlagda utbyggnadsbehovet för Sverige motsvarar storleken på Öland om man bygger 3 000 vindkraftverk och storleken på Blekinge om man bygger 6 000 vindkraftverk. Som tidigare nämnts omfattar vindkraftsparken på Gabrielsberget 140 vindkraftverk och 7,6 km².

Problem med nuvarande prövningsförfarande

Antalet överklagade ärenden har, som framgår av avsnitt 6.1, angetts vara det största problemet i prövningsförfarandet. Hur många enskilda prövningar och processer utbyggnaden av vindkraften kommer att medföra är naturligtvis svårt att bedöma. Under alla omständigheter måste man dock räkna med att ett betydande antal ärenden kommer att föras vidare från första instans. För närvarande överklagas uppskattningsvis ca 20 % av ärendena enligt PBL och miljöbalken. Oavsett vad som blir resultatet av utredningens förslag i ett kommande betänkande om en ny instansordning för A-verksamheter och vattenverksamheter kan man räkna med överklaganden som medför prövning i minst tre instanser när det gäller ärenden enligt miljöbalken och fyra instanser när det gäller ärenden enligt PBL.

Utredningen har tidigare närmare redogjort för relevanta regler i miljöbalken och PBL. I korthet har reglerna följande innebörd.

Enligt miljöbalken ska en verksamhetsutövare ansöka om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken när det är fråga om en anläggning på land om vindkraftverkets förväntade uteffekt överstiger 25 MW. Detsamma gäller om effekten överstiger 1 MW om det är fråga om en anläggning i ett vattenområde. Om uteffekten i fråga om ett landbaserat vindkraftverk är mellan 125 kW och 25 MW ska i stället anmälan göras hos kommunen. Dessutom krävs tillstånd enligt reglerna i 11 kap. miljöbalken om vattenverksamhet om det är fråga om en anläggning i vattenområde. Föreskrifterna innehåller också regler om antalet vindkraftverk, se avsnitt 3.3.5. Reglerna om antalet verk är dock av mindre betydelse, eftersom tillstånds- respektive anmälningsskyldigheten slår till redan när det rör sig om ett enda verk, förutsatt att uteffekten är den som föreskrivs i FMH-bilagan.

Av bilaga 5–8 framgår hur ett beslut om ett vindkraftverk kan överklagas. Det tar ofta flera år för att få ett lagakraftvunnet beslut.

Tidsåtgången kan emellertid bli större än så. Fallet Lillgrund är ett exempel på detta.

Det är inte bara tillståndsprocesserna som kan vara tidskrävande. En verksamhetsutövare som driver vindkraftverk efter inlämnad anmälan kan bli föremål för tillsynsinspektionen. Tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas av sökanden och av den som berörs av verksamheten. Försiktighetsmått som åläggs en verksamhetsutövare i ett anmälningsärende enligt miljöbalken kan överklagas också av dem som berörs av verksamheten på samma sätt som om det vore fråga om ett tillståndsbeslut. Överklagande av tillsynsbeslut kan i fråga om en och samma anläggning förekomma både enligt PBL och miljöbalken. Utredningen har i avsnitt 3.2.8 och 3.3.14 närmare redogjort för reglerna om tillsyn. Hur tillsynsbeslut enligt miljöbalken kan överklagas framgår av bilaga 8. Ett beslut i ett tillsynsärende enligt PBL överklagas på samma sätt som ett beslut om bygglov, se bilaga 5. Följande exempel kan nämnas. Miljööverdomstolen meddelade den 3 juni 2008 beslut i ett mål (Miljööverdomstolens mål nr M 244-07) som gällde en anmälan om vindkraftverk. Anmälan godtogs av kommunen, som den 20 juni 2005, meddelade ett beslut med sedvanliga försiktighetsmått. Anmälan var i överensstämmelse med översiktsplanen. Tillsynsbeslutet överklagades dock av en närboende men länsstyrelsen ändrade inte det kommunala beslutet. Miljödomstolen förbjöd däremot vindkraftverket. Miljööverdomstolen ändrade miljödomstolens beslut. Bara denna process, som framstår som ganska enkel, tog alltså tre år.

En verksamhetsutövare måste också söka bygglov hos kommunen. Detta gäller i princip alla vindkraftverk. Kommunen kan under vissa förutsättningar besluta att en detaljplan ska upprättas innan bygglovsansökningen prövas. Kommunen kan också på eget initiativ besluta att en detaljplan ska upprättas. Såväl ett bygglovsbeslut som ett beslut om detaljplan kan överklagas. Bygglovsbeslutet kan överklagas även om en detaljplan har upprättats, dock inte när det gäller frågor som har prövats genom detaljplanen.

Skillnader och likheter mellan PBL och miljöbalken

PBL och miljöbalken tjänar naturligtvis olika syften men många likartade sakfrågor prövas enligt båda lagarna. Planbeslut anger främst arten av markanvändningen. En lagakraftvunnen detaljplan enligt PBL ger fastighetsägaren en rätt att bygga i enlighet med planen. I allmänhet krävs sedan ett bygglov som mera i detalj reglerar hur byggrätten får utnyttjas. Ett tillståndsbeslut enligt miljöbalken gäller för en viss konkret verksamhet medan en detaljplan ofta ger utrymme för olika verksamheter. Både i miljöbalken och PBL finns bestämmelser om miljöhänsyn som ska beaktas vid lokalisering av anläggningar och verksamheter såsom vindkraftverk. Bestämmelserna är delvis av likartad karaktär, men kan också komplettera varandra. I 2 kap. PBL anges sådana allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse. Dessa bestämmelser kan jämföras med lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken som anger vilka krav som ska ställas vid val av plats för en bestämd verksamhet. Enligt båda lagstiftningarna ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken beaktas vid lokaliseringsbedömningen. I 3 kap. 1 § PBL ställs krav på bl.a. byggnaders estetiska utformning och anpassning till landskapsbilden. Någon direkt motsvarighet finns inte i miljöbalken men krav på utformning kan ställas med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken och en bedömning om anpassning till landskapsbilden har i rättspraxis gjorts med hänvisning till 3 och 4 kap. miljöbalken. I 3 kap. 2 § PBL ställs även krav på åtgärder för att motverka olägenheter för omgivningen och motsvarande krav kan ställas enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. När tillåtligheten av vindkraftsprojektet ska bedömas enligt miljöbalken görs en bedömning av hela projektet inklusive tillfartsvägar samt transporter till och från anläggningen. När en detaljplan ska upprättas för ett vindkraftsprojekt görs också en bedömning av hela projektet inom ett visst mark- eller vattenområde. Skillnaden är att enligt miljöbalken kan även s.k. följdverksamheter regleras medan det i detaljplanen endast kan regleras det inom ett visst område avsedda ändamålet t.ex. vindkraft. En ytterligare skillnad är att tillståndet enligt miljöbalken riktar sig till en verksamhetsutövare som ges tillstånd att bedriva ett visst vindkraftsprojekt. Prövningarna är snarlika och inte sällan upprättas en detaljplan för ett visst vindkraftsprojekt på begäran av en exploatör.

Parallella processer

Således kan ett vindkraftverk bli föremål för två parallella processer. Det kan i båda fallen bli fråga om överklaganden och sammantaget synnerligen tidskrävande rättegångar. Enligt direktiven är det en huvudfråga för utredningen att undersöka förutsättningarna för en prövningsordning som innebär att det inte behövs mer än en process för att få tillstånd eller motsvarande inför uppförandet av en vindkraftsanläggning.

Samtidigt bör dock framhållas att en vindkraftsetablering i fråga om markåtkomsten kan bygga på avtal som överensstämmer med markägarens intressen. Många gånger föreligger inte störningar för grannar eller andra berörda. Om det då inte finns några viktiga allmänna intressen att ta hänsyn till kommer ett beslut om lov eller om tillstånd inte att överklagas. Detta torde hittills vara det vanligaste. För att uppfylla planeringsmålet krävs dock ett betydande antal stora vindkraftsparker, klart större än vad som omfattas av den nuvarande tillståndsgränsen 25 MW. Det är också realistiskt att räkna med att motstående intressen kommer att finnas. I många fall kan därför överklaganden och rättegångar bli en försenande eller åtminstone fördröjande faktor när det gäller att uppnå planeringsmålet för vindkraftsutbyggnaden.

En prövning enligt PBL ska behandla vindkraftsanläggningen från ett kommunalt markanvändningsperspektiv. Av rättspraxis, se avsnitt 4.3, och av PBL-kommitténs analys, se avsnitt 4.1, framgår att den prövning av invändningar mot uppförandet av ett vindkraftverk, som sker i ärenden enligt PBL, ofta gäller de störningar som en anläggning på den valda platsen kan medföra för omgivningen och att i det väsentliga samma frågor prövas enligt miljöbalken.

Vindkraften är inte det enda exemplet på att en verksamhet måste prövas enligt både PBL och enligt miljöbalken. På grund av förbudet i 2 kap. 6 § miljöbalken mot att meddela tillstånd enligt miljöbalken som strider mot en detaljplan har regleringen enligt PBL ett försteg som kommer till uttryck i fråga om planeringen av bebyggelse. Ett vindkraftverk är dock inte en byggnad i PBL:s mening och har i allmänhet inte heller något samband med kommunernas bebyggelseplanering i egentlig bemärkelse. Därigenom skiljer sig vindkraften från många andra verksamheter som blir föremål för parallell prövning enligt de båda lagarna. Detsamma gäller vattenkraftverk. Sådana kraftverk, som är av avgörande

nationell betydelse för energiförsörjningen omfattas inte av reglerna i PBL om rättsverkande planer och bygglov. Det krav på bygglov som finns för vattenkraftverk tillhöriga byggnader och anläggningar torde, åtminstone för de vattenkraftverk som har en väsentlig energipolitisk betydelse, mest vara av symbolisk betydelse.

Liksom vindkraften och vattenkraften är strandskyddet av synnerlig betydelse för hela Sverige. Reglerna i miljöbalken om strandskydd är ett exempel på att det allmänna intresset av tillgång till mark för det rörliga friluftslivet fått ett principiellt försteg framför kommunala och privata utbyggnadsintressen och att den kommunala bestämmanderätten över markanvändningen måste ta hänsyn till viktiga nationella intressen.

Även för vindkraftens del finns det starka allmänna intressen att ta hänsyn till. Behovet av en utbyggnad av förnyelsebar energi gör sig alltmer gällande. Av de dokument som omnämns i utredningens direktiv och som utredningen ska beakta, framgår otvetydigt att en kraftigt utbyggd vindkraft är ett av de viktigaste instrumenten för att i enlighet med EG:s direktiv utveckla användningen av förnyelsebara energikällor.

Koncentrerad prövning

I flera andra länder, som Tyskland, Spanien och Danmark, har under senare år en kraftig vindkraftsutbyggnad skett. I dessa länder förekommer inte den prövning enligt två lagar som vi har i Sverige. Den tyska tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet liknar den svenska tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Skillnaden är att det sker en koncentrerad prövning i ett sammanhang och att det inte krävs särskilt bygglov eller motsvarande när tillstånd till den miljöfarliga verksamheten har meddelats. De planer som finns för vindkraft tillämpas vid tillståndsprövningen och är – liksom i Sverige – styrande för lokaliseringsbedömningen.

Utredningen ska enligt direktiven, i arbetet med förslag om att förenkla prövningen av vindkraftsärenden, ta hänsyn till miljömålen, försvarsintresset, effekter för fisket, rennäringen och andra areella näringar samt till att prövningen ska förbli omsorgsfull och rättssäker. Utredningens direktiv berör däremot inte ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om vindkraftsprövningen. Kommunernas principiella bestämmanderätt enligt

PBL i fråga om markanvändning omfattar också ianspråktagande av mark för vindkraftverk. Därför går det inte att undvika ställnings-taganden som gäller denna ansvarsfördelning. Till utredningen har framförts generellt hållna argument till stöd för att kommunernas beslutanderätt enligt PBL bör vara ograverad. För utredningens del finns det anledning att i första hand göra bedömningar som ansluter till regeringens direktiv. Utredningen ser det dock som angeläget att lämna förslag som innebär att det kommunala inflytandet i praktiken blir oförändrat.

Den del av utredningens uppdrag som behandlas i detta delbetänkande gäller bara vindkraften. Läger utredningen fram förslag som medför förändringar för andra slag av verksamheter eller rättsområden riskeras en diskussion som flyttar fokus från vindkraftsutbyggnaden. En given utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag måste därför vara att, så långt det är möjligt, inte beröra andra verksamhetsområden än vindkraften.

PBL och miljöbalken är de lagar som har störst betydelse för vindkraftsprövningen. Det finns dock anledning för utredningen att undersöka om det finns andra lagar som tillämpas i samband med uppförandet av vindkraftverk och som kan behöva ändras som ett led i strävandena att förenkla vindkraftsprocessen.

Myndigheterna och prövningsprocessen

Hur omfattande prövningen av ett vindkraftverk blir påverkas inte bara av att den ska ske enligt två eller flera lagar utan också av att ett flertal myndigheter har uppgifter i beslutsprocessen, som beslutande organ och som remissinstanser.

I många mål om tillstånd till vindkraftverk prövas om den avsedda verksamheten skulle påverka betydelsefulla naturvärden och värdefulla landskapsbilder. Enligt uppgift från Naturvårdsverket till utredningen är det ca 10 % av landets yta som åtnjuter områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Det gäller främst reglerna om nationalparker och naturreservat. Det finns tillräckligt med plats för den planerade vindkraftsutbyggnaden utanför dessa områden. Detta framgår av olika uppgifter från Energimyndigheten som presenterats i avsnitt 2.3. Ett sätt att undvika överklaganden, långdragna processer och andra problem kan vara att inte bygga vindkraftverk inom naturskyddade områden om en anläggning under den beräknade livstiden kan störa de intressen som avses

med gällande regler om områdesskydd. I det sammanhanget måste dock intresset av att bygga vindkraftverk inom områden där vindförhållandena är gynnsamma tillmätas stor betydelse.

Vindkraftsutbyggnaden är inte bara en fråga om energiförsörjning och miljövänlig energi. Med i bilden finns också omfattande kommersiella intressen eftersom utbyggnaden gäller stora investeringar och betydande värden. Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjanden av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el ska medlemsstaterna utvärdera lagar och författningar för att minska lagstiftningshinder och andra hinder för en ökning av produktion från förnybara energikällor. I det föreliggande utkastet till nytt direktiv om främjande av användningen av förnybar energi sägs i preambeln (6) att det viktigaste syftet med bindande mål för vindkraftsutbyggnaden är att skapa säkerhet för investerarna.

När det gäller vindkraften går dock kravet på miljöhänsyn och samhällsintresset i övrigt väl att förena med näringslivets intressen. I det avseendet liknar dagens förhållanden dem som rådde i början av 1900-talet när utbyggnaden av vattenkraften nödvändiggjordes av det framväxande industrisamhällets krav på tillgång till elektricitet. Den administrativa lösningen blev 1918 års vattenlag. När industrins utsläppsproblem blev av sådan omfattning att den okodifierade immissionsrätten inte ansågs tillräcklig, inrättades genom 1969 års miljöskyddslag ett särskilt koncessionssystem. Både vattenlagstiftningen och miljöskyddslagstiftningen gav en exploator möjlighet att få tillstånd med rättskraft mot envar till skydd för sina investeringar. Lagarna gav de tillståndsgivande myndigheterna möjlighet att i samband med tillståndsgivningen ställa upp villkor till skydd för miljön och andra intressen inom ramen för ett förfarande, där såväl allmänna som enskilda intressen kunde komma till tals. Myndighetsorganisationen har visserligen ändrats i och med miljöbalkens ikraftträdande. I övrigt är dock det miljörettsliga system som funnits sedan länge fortfarande intakt. Vindkraften har sedan länge ingått i detta system. Inom ramen för miljölagstiftningen har föreskrifterna justerats i takt med att vindkraftens betydelse för energiförsörjningen har ökat. Vindkraftverk medför sådana omgivningstörningar som enligt fast praxis ska beaktas när en verksamhet etableras och utövas. Prövningen av vindkraftverk enligt miljöbalken är förhållandevis okomplicerad jämfört med många andra verksamheter som prövas enligt reglerna

om miljöfarlig verksamhet och om vattenverksamhet. Utredningen har inte stött på något fall där en tilltäckt vindkraftsutbyggnad stått i motsatsställning till ett kommunalt planeringsintresse. Det nu i korthet beskrivna miljörettsliga systemet är i huvudsak välfungerande. Det ger verksamhetsutövarna initiativrätten att få nya anläggningar till stånd och det medför också ett rättsligt skydd för de omfattande investeringar det är fråga om. Detta är viktiga förutsättningar med hänsyn till den omfattande utbyggnadstakt av vindkraften det är fråga om.

Även i de andra länder, vars erfarenheter utredningen har att beakta, spelar miljöfrågorna en viktig roll. I MKB-direktivet utpekas vindkraftverk som projekt vars miljöpåverkan alltid ska bedömas.

Det är viktigt att utbyggnaden sker välplanerat. Som framgår av utredningens bakgrundsbeskrivning är det statsmakternas mening att den kommunala översiktsplaneringen har en central betydelse i detta sammanhang. Med kommunernas översiktplaner, för vilka Energimyndighetens utpekande av områden av riksintresse har stor betydelse, finns goda förutsättningar för att åstadkomma en planmässig utbyggnad av vindkraften med bibehållen balans mellan den statliga energipolitiken och intresset av ett intakt kommunalt självstyre, liksom en balans mellan vindkraften å ena sidan och övriga riksintressen samt kommunala intressen å andra sidan.

Vid den hearing som utredningen anordnade den 1 april 2008 gällde flertalet synpunkter de överklaganden och rättegångar som kan initieras med stöd av det gällande regelverket. Det framfördes också förslag att prövningen ska göras i ett sammanhang genom en prövningsmyndighet, en vindkraftslag och en reglering av viktiga parametrar på förordningsnivån.

Reglerna om mänskliga rättigheter begränsar förutsättningarna för att inskränka rätten till överklagande och andra möjligheter att komma till tals. Således har var och en rätt till domstolsprövning i frågor om civila rättigheter. Det går inte att på detta område åstadkomma specialregler med hänsyn till intresset av en kraftigt utbyggd vindkraft. I fråga om myndighetsbeslut som avser enskildas civila rättigheter bör samma regler för överklagande gälla i fråga om vindkraftverk som för andra verksamheter.

Även allmänna intressen, främst avseende miljöhänsyn, måste kunna tas till vara på ett rättssäkert sätt. Ett tydligt ansvar måste ligga på de myndigheter som har till uppgift att i prövningsförfarandet bevaka de allmänna intressena

Det har från flera håll framförts att de relativt långa handläggningstiderna för prövning av vindkraftsanläggningar till stora delar beror på ofullständiga ansökningar. Det ökade intresset för vindkraft, i Sverige och i andra länder, har lett till en efterfrågan på torn, turbiner och rotorblad m.m. som är större än utbudet på marknaden. Leveranstiderna är i många fall mycket långa. Sådana förhållanden kan i lika hög grad som prövningsordningen försena vindkraftsutbyggnaden.

Acceptans – ekonomiska styrmedel

Allteftersom vindkraftverken blir vanligare i våra omgivningar ökar naturligtvis acceptansen hos allmänheten, särskilt på grund av behovet av en utveckling av förnyelsebar energi. Även en ökad medvetenhet om kommande energiförsörjningsproblem kan bidra till en välvilligare attityd till vindkraft. Det finns erfarenheter från andra länder som pekar i den riktningen. Exempelvis finns det i Spanien en stark consensus, politiskt, inom näringslivet och bland allmänheten om vindkraftens betydelse för energiförsörjningen. Den spanska vindkraftsanvändningen är den största i södra Europa. En gles befolkad landsbygd och skärpta statliga lagar kan ligga bakom denna utveckling.¹ En motsvarande samstämmighet fanns i Danmark under 1990-talet när utbyggnadstakten där var som mest intensiv. Där har dock ett motstånd uppkommit i samband med uppförandet av större vindkraftverk. Ett land i Europa där vindkraften stött på motstånd, liknande det som gett sig till känna vid överklaganden i Sverige, är Frankrike.² Det finns även i Sverige anledning att befara att de lokala invändningarna mot framför allt större vindkraftsetableringar gör sig gällande när utbyggnadstakten ökar. Detta gäller naturligtvis särskilt om sådana platser för vindkraft väljs, där många närboende och betydelsefulla allmänna intressen finns. Därför måste med stor sannolikhet de formella styrmedlen kompletteras med kraftfulla informationsinsatser från ansvariga myndigheter för att åstadkomma ett allmänt välkommande förhållningssätt till den utökade vindkraftsetableringen. Det är också viktigt med en samsyn mellan statliga och kommunala företrädare.

¹ Carolina Westerström, *Vindkraft*, examensarbete vid Luleå tekniska universitet, 2004, s. 8.

² www.gwec.net/index.

Behovet av markåtkomst synes i allt väsentligt ha lösts genom frivilliga upplåtelser. Utredningens bedömning är att den frågan kan lösas på detta sätt under överskådlig tid.

Som framgår av utredningens bakgrundsbeskrivning har ekonomiska styrmedel en betydligt större betydelse för utbyggnaden av vindkraften än prövningsreglerna. Enligt ett uttalande av Svensk Energi är det elcertifikatsystemet som är drivkraften. Vindkraften diskuteras visserligen ofta i den allmänna debatten. Prövningsordningens utformning har dock ingen framträdande plats i denna diskussion. I stället gäller det bl.a. frågor om vinstdelning mellan exploatör, markägare och de kringboende som inte är markägare. Även samebyarna bör nämnas i detta sammanhang. Möjligen kan regler om bygdeavgifter eller liknande ytterligare underlätta vindkraftsutbyggnaden. Det ekonomiska stödet via Boverket för att initiera kommunala översiktsplaner som särskilt behandlar vindkraft har varit viktigt bl.a. för att markera frågans tyngd och kommande territoriella omfattning i hela landet, se vidare nedan under avsnitt 6.3.1. Frågor som gäller ekonomiska styrmedel måste dock anses ligga utanför utredningens direktiv.

Ingen vindkraftsmyndighet – ingen vindkraftslag

Önskemål har framförts, bl.a. vid utredningens hearing den 1 april 2008, om att endast en myndighet ska ha ansvaret för att pröva frågor om vindkraftsutbyggnad. Vidare föreslog Energimyndigheten i sin rapport med nytt planeringsmål för vindkraften att regeringen skulle låta utreda förutsättningarna för en samlad beslutsordning för vindkraft. Detta förslag har dock fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. Det ingår inte heller i utredningens direktiv att lägga fram förslag om att vindkraftsprövningen ska handläggas av en enda myndighet. Den nuvarande myndighetsorganisationen inrymmer omfattande kunskap och erfarenhet som bör tas till vara när vindkraften ska byggas ut. När den ändrade instansordning enligt miljöbalken för A-verksamheter och vattenverksamheter, som det är utredningens uppdrag att föreslå, har genomförts kan det bli en betydande koncentration av och specialisering i myndigheternas verksamhet om all prövning enligt miljöbalken och överklaganden enligt PBL sker hos ett mindre antal myndigheter. Vidare är att märka att överprövningen av ärenden enligt PBL och enligt miljöbalken kommer att

koncentreras till ett domstolsslag om utredningens förslag om en ny instansordning för mål och ärenden enligt PBL genomförs. För utredningens del finns det därför inte skäl att överväga förslag om att vindkraftsprövningen ska handläggas av en enda myndighet.

Frågan om en särskild vindkraftslag har tagits upp i olika sammanhang men finns inte angiven i utredningens direktiv. För de största etableringarna och för vindkraftverk i vattenområden måste man ställa sig tämligen tveksam till undantag från miljöprövningen. Även i en särskild vindkraftslag måste PBL:s regler komma i beaktande. Det är mot denna bakgrund, med den tidsplan utredningen har, vanskligt att sätta resurser till ett lagstiftningsprojekt av den sorten. Lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter (torvlagen) har vid några tillfällen under utredningsarbetet framskymtat som en förebild för en vindkraftslag. Det kan anmärkas att den lagen ska tillämpas parallellt med PBL och miljöbalken och alltså inte är en sådan helt exklusiv lagstiftning som har efterlysts i fråga om vindkraften. Om torvlagen skulle användas som förebild för en särskild vindkraftslag skulle alltså konsekvensen bli att ytterligare en lag skulle kunna komma till tillämpning vid vindkraftsutbyggnaden. En särskild lag bör enligt utredningens mening bli aktuell bara om andra vägar är oframkomliga. Utredningen ser goda möjligheter för att inom ramen för gällande lagstiftning åstadkomma en enklare prövningsordning med regler anpassade för vindkraftsutbyggnaden. Frågan om en särskild vindkraftslag kommer därför inte att övervägas närmare.

De regler som utredningen föreslår bör tillgodose inte bara de förändringskrav i fråga om tillståndsförfarandet som föranletts av hittillsvarande erfarenheter utan bör naturligtvis dessutom vara anpassade för den kraftigt utökade utbyggnad som är planerad. Samtidigt måste påpekas att den industriella utbyggnaden av vindkraften bara är i sitt inledningskede. Ofrånkomligen kommer erfarenheterna under den kommande utbyggnaden att ge anledning till översyn av regelsystemet.

6.3 Tillämpningen av PBL i vindkraftsärenden

Utredningens bedömning: En översiktsplan eller motsvarande underlag från den berörda kommunen bör ligga till grund för ett beslut om vindkraftsetablering.

Utredningens förslag: Vindkraftsanläggningar ska inte längre omfattas av reglerna om detaljplaner utom i områden där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse och när tillstånd till anläggningen inte har lämnats enligt miljöbalken. Bygglovsplikten för vindkraftverk ska inte gälla för vindkraftverk med tillhörande anläggningar när tillstånd till verksamheten har meddelats enligt miljöbalken. Storleken på rotordiametern höjs från två till tre meter som gräns för inträde av bygglovsplikt. Vidare föreslås bygglovsplikt om höjden på ett vindkraftverk är 20 m eller mer.

6.3.1 Översiktsplaner

Utredningen har i bakgrundsbeskrivningen redogjort för de viktigaste bestämmelserna om översiktsplaner i 4 kap. PBL.

Energimyndigheten har angett ett antal områden i landet som enligt myndighetens mening är av riksintresse enligt 3 kap. 8 § miljöbalken för vindkraftsetablering. Vid prövning av lokalisering av vindkraftverk ska nyssnämnda lagrum tillämpas både i fråga om ärenden enligt PBL och enligt miljöbalken. En förutsättning för att detta system ska fungera är att utpekandet av riksintressen får genomslag i den kommunala översiktsplaneringen. Den myndighet, som ska tillämpa 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende, ska enligt 5 § hushållningsförordningen i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den för området gällande regionplanen eller kommunala översiktsplanen. Bestämmelserna gäller vid tillståndsprövning enligt miljöbalken, i anmälningsärenden enligt balken (2 kap. 6 § miljöbalken) samt vid planläggning och i ärenden om bygglov enligt PBL (2 kap. 1 § PBL).

Som framgår av utredningens bakgrundsbeskrivning, se avsnitt 2.1, har statsmakterna utgått från att översiktsplanerna ska vara det grundläggande beslutsunderlaget vid prövningen av vindkrafts-

ärenden. Ett särskilt stöd utges via Boverket till kommunerna för att ange lämpliga platser för vindkraftverk i översiktsplanerna.

I Boverkets nyligen utgivna vindkraftshandbok finns en omfattande redogörelse för kommunernas arbete med översiktsplaner för vindkraft. Där sägs bl.a. följande (s. 75).

Översiktsplaneringen är det verktyg som kommunen har för att avväga motstående intressen, och en aktuell översiktsplan är en förutsättning för att det ska gå att bedöma påverkan av en förändring på andra intressen. Genom översiktsplaneringen tar kommunen initiativet till utveckling av vindkraften, vilket är i linje med det kommunala planeringsansvaret. Hänvisningen i hushållningsförordningen till översiktsplanen som underlag för beslut som rör hushållning med mark och vatten bidrar till att översiktsplanens riktlinjer har stor tyngd vid överprövning av tillståndsärenden. Men viktigt är också att översiktsplanen är aktuell och att riktlinjerna är väl genomarbetade. ... I arbetet med att ta fram en översiktsplan krävs som regel ett omfattande planeringsunderlag i form av inventeringar, statistik m.m. I en översiktsplan som innefattar vindkraftsutbyggnad är en landskapsanalys ett viktigt underlag, och en sådan bör genomföras på ett tidigt stadium (se vidare under avsnittet Landskap). Vindkartering (eventuellt kompletterad med vindmätning), utpekade riksintresseområden för vindkraft, kartläggning av områden med motstående intressen som riksintressen för annat ändamål samt förutsättningar för vägdragning och uppkoppling till elnätet är därutöver viktiga delar av planeringsunderlaget. I en översiktsplan bör lägen för större vindkraftsanläggningar ha ett väl tilltaget avstånd till bebyggelse. En zon kan märkas ut runt utpekade vindkraftsområden, där den mer exakta gränsen för avstånd till bebyggelse får avgöras i detaljplan.

Översiktsplanerna har genomgående ansetts som ett lämpligt instrument för planeringen av vindkraftsutbyggnaden vid remissbehandlingen av Energimyndighetens rapport med förslag till nytt planeringsmål.

Det av Energimyndigheten föreslagna arbetssättet med planeringsmål bör alltså medföra att kommunerna skapar en beredskap för vindkraftsutbyggnaden genom att aktivt behandla vindkraften i översiktsplaneringen. Där kan kommunerna klara ut var vindbruk kan prioriteras i förhållande till andra allmänna intressen. Detta gäller givetvis också i fråga om behovet av att bygga ut elnätet. Det är utredningens uppfattning att översiktsplanen eller tillägg i översiktsplanen är ett bättre underlag för utbyggnad av större, arealkrävande vindkraftsanläggningar än en detaljplan. En detaljplan kan försvåra annan användning av platsen och även anpassning till ny teknik. En anledning till detta är

naturligtvis den skillnad i juridisk bemärkelse som finns mellan översiktsplanen och detaljplanen. Översiktsplanen ska vara ett beslutsunderlag. Den ska kontinuerligt ses över och kan i princip när som helst ändras. Detaljplanen är bindande och låser bebyggelse och markanvändning inom planområdet. En förutsättning för att man i rimlig omfattning ska kunna uppnå planeringsmålet om en utbyggnad till år 2020 är givetvis att de planer som ska ligga till grund för utbyggnaden finns utvecklade och framtagna i god tid före uppfyllelsedatum. Om planeringsmålet ska vara uppnått 2020 måste kanske själva planeringen vara färdig omkring år 2012. Med ett sådant tidsperspektiv framstår detaljplaner för hela vindkraftsutbyggnaden som ett realistiskt styrmedel.

I och för sig går översiktsplanerna att överklaga genom laglighetsprövning enligt kommunallagen. Det finns en regel om att beslut att anta eller ändra en översiktsplan gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft (4 kap. 12 § PBL), dvs. sedan tre veckor gått från det att beslutet om översiktsplan tillkännagetts på kommunens anslagstavla (jämför 10 kap. 6 § kommunallagen, 1991:100). Eftersom en sådan plan inte är bindande för enskilda eller myndigheter (1 kap. 3 § PBL), torde bestämmelsen om laga kraft i första hand få betydelse för en kommuns eget beslutsfattande även om kommunen när som helst kan ändra en översiktsplan. Detaljplanen gäller däremot från dagen för laga kraft och är förenad med s.k. bygggrätt. För prövningen enligt miljöbalken, t.ex. vid prövningen av tillstånd till miljöfarlig verksamhet torde, såvitt kan utläsas ur rättspraxis, det väsentliga vara att kommunens inställning vad gäller platsvalet för en verksamhet är klarlagd. I det läget torde även en väl dokumenterad och tillämpad vindkraftspolicy kunna vara ett tillräckligt beslutsunderlag. Utredningen anser i och för sig att bestämmelsen i 4 kap. 12 § PBL om laga kraft är onödig och skulle kunna upphävas. Denna bedömning kan göras även om man beaktar reglerna om antagande av områdesbestämmelser (5 kap. 16 § PBL) och enkelt planförfarande (5 kap. 28 § PBL). Ett upphävande av den aktuella bestämmelsen i 4 kap. 12 § PBL skulle emellertid medföra en följdändring i 4 kap. 13 § PBL. Detsamma gäller möjligheten enligt 13 kap. 1 § PBL att överklaga en översiktsplan genom laglighetsprövning. Genom sådana lagändringar skulle översiktsplanens funktion som beslutsunderlag renodlas och förtydligas. Ett sådant lagförslag omfattas dock inte av utredningens uppdrag. Utredningens bedömning är att översiktsplanen ändå får tillräcklig

genomslagskraft vid tillståndsprövningen. Om en översiktsplan skulle vara föremål för laglighetsprövning under tiden som tillståndsprövningen pågår i ett vindkraftsärende, bör översiktsplanen ändå kunna fungera som beslutsunderlag om det är klarlagt att kommunen fortfarande har de intentioner i fråga om det berörda området som framgår av planen. Vid hearingen framhölls att översiktsplaner inte bör innehålla generella krav på detaljplaner. Utredningen instämmer i detta påpekande. I ett fall har en översiktsplan som innehållit ett sådant krav blivit upphävd vid överklagande. Eftersom översiktsplanen inte är bindande för myndigheter och enskilda ligger det i sakens natur att frågan om en detaljplans vara eller inte vara kan avgöras först i detaljplaneärendet, ofta som en följd av en bygglovsprövning.

I en översiktsplan ska riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken redovisas särskilt. En översiktsplans aktualitet ska bedömas varje mandatperiod. Oavsett hur långt utpekandet av områden av riksintressen framskridit kan kommunen i översiktsplanen ange grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden. Rättspraxis visar att översiktsplanerna ofta tillmäts avgörande betydelse som beslutsunderlag i ärenden om tillstånd enligt miljöbalken att uppföra och driva vindkraftverk. Genom beslut om områdesbestämmelser kan en kommun säkerställa syftet med en översiktsplan. Om en kommun anser att ett område bör användas för bebyggelse eller vissa andra ändamål kan kommunen dessutom genom detaljplaneläggning förhindra en av kommunen såsom olämplig ansedd vindkraftsetablering.

Vid översiktsplaneringen ställs i princip alltid krav att miljökonsekvensbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar ska upprättas. Vid detaljplanering avgörs behovet av sådana bedömningar och beskrivningar från fall till fall. Samma krav kan ställas på miljökonsekvensbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar som när en detaljplan upprättas. Tillräckliga planmässiga överväganden när det gäller vindkraft, där även miljöaspekter beaktas, kan alltså ske inom ramen för översiktsplanerna. Bindande planbeslut kan åstadkommas genom områdesbestämmelser om det behövs för att säkerställa att syftet med en översiktsplan uppnås. I praxis kommer säkerligen även i framtiden översiktsplaner att tillmätas avgörande betydelse som beslutsunderlag för vindkraftsetableringar. Utöver översiktsplaneringen står det givetvis en kommun fritt att detaljplanera för bebyggelse-

ändamål. Därigenom har kommunen initiativrätten för annan markanvändning än sådan som gäller vindkraft.

Mot denna bakgrund är det naturligt att se översiktsplanerna som det väsentliga styrmedlet vid kommunala beslut angående vindkraftsutbyggnad.

6.3.2 Detaljplaner

Enligt direktiven ska utredningen utreda behovet av krav på detaljplan för vindkraftverk i PBL alternativt möjligheten och lämpligheten att differentiera ett sådant krav beroende på vindkraftsanläggningens storlek och placering.

Avsnitt 3.2.6 innehåller en redogörelse för när en detaljplan ska upprättas samt för reglerna om förfarandet inför ett beslut om detaljplan.

Boverket anger i sin vindkraftshandbok (s. 79) att detaljplanekravet enligt 5 kap. 1 § PBL utlöses om ett av de fyra kriterierna som anges i lagrummet, se avsnitt 3.2.6., har uppfyllts. Vidare sägs att detaljplanekravet omfattar alla projekt som har en betydande miljöpåverkan, dvs. alla tillståndspliktiga anläggningar. När det gäller en ny enstaka byggnad /anläggning vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som ska uppföras inom ett område, där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, finns ett undantag från detaljplanekravet om lämpligheten kan prövas direkt i samband med prövningen av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Detaljplan behöver inte heller upprättas om en tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser. Av bl.a. Energimyndighetens förslag till nytt planeringsmål framgår dock att det finns olika uppfattningar om hur bestämmelsen i 5 kap. 1 § PBL ska tolkas i fråga om krav på detaljplan för vindkraftsanläggningar. Det har visserligen hävdats att detaljplan, enligt nuvarande regelsystem, är obligatorisk för vindkraftsparker. I så fall innebär det att den ändring i FMH-bilagan som medfört att många vindkraftsparker som tidigare varit tillståndspliktiga och numera i stället är anmälningspliktiga inte kommer att få någon betydelse för vindkraftsutbyggnaden.

Enligt 1 kap. 3 § PBL får en detaljplan endast omfatta en begränsad del av kommunen. Vidare sägs i 5 kap. 2 § PBL att detaljplanen inte får omfatta ett större område än som är befogat med hänsyn till syftet med planen och den tid för att genomföra

den som ska bestämmas enligt 5 §, dvs. minst fem och högst 15 år. Någon direkt begränsning i fråga om en detaljplans ytmässiga omfattning finns alltså inte. Den bakomliggande tanken torde dock vara att en plan kan förväntas bli genomförd inom en nära förestående tid. Vidare ska planen med hänsyn till kostnaderna för trafikleder och ledningar medge en etappvis utbyggnad av samhällena.³ Detaljplanen över Gabrielsberget omfattar 7,6 km². Under ärendets gång gjordes alla möjliga invändningar mot den planen. Dock restes ingen invändning mot planens ytmässiga omfattning. Det kan nämnas att Sveriges till ytan minsta kommun, Sundbyberg, omfattar 9,0 km².

Detaljplanerna och dess tidigare motsvarigheter, stadsplanerna och byggnadsplanerna, har legat till grund för planeringen av bebyggelsen och är det kommunala styrmedel som tillämpas för att utforma bebyggelsen i kommunerna. En permanent markanvändning som strider mot en detaljplan får i princip inte komma till stånd. Detta gäller såväl enligt PBL som enligt miljöbalken och flera andra lagar.

I två fall som har behandlats tidigare i detta betänkande, Oxhult och Skottarevet i Halland, har tidsordningen mellan prövningen enligt miljöbalken och prövningen enligt PBL varierat. Utredningen har tagit del av de väsentliga handlingarna i dessa ärenden. I Oxhultsfallet beslutade kommunen först om detaljplan med bygglovsbefrielse. Därefter gav länsstyrelsen tillstånd enligt miljöbalken. När det gäller Skottarevet gav först miljödomstolen tillstånd enligt miljöbalken. I domen angavs bl.a. vilka geografiska koordinater som skulle gälla för vindkraftverkens placering. På detaljplanekartan finns ingen reglering som avviker från tillståndet enligt miljöbalken. Detaljplaneområdet överensstämmer i allt väsentligt med det område som avses med tillståndet enligt miljöbalken. Utredningen har vidare inhämtat följande. I Mörbylånga kommun, som är en vindkraftstät kommun, ansöker verksamhetsutövare regelmässigt om bygglov innan ansökan om tillstånd eller anmälan görs enligt miljöbalken. Enligt utredningens mening talar nämnda exempel och andra omständigheter starkt för att den efterföljande prövningen i praktiken i många fall och i många avseenden är bunden på grund av det första beslutet.

Till utredningen har från flera håll framförts att detaljplaner inte är ett lämpligt styrmedel för vindkraftsetablering. Invändningar har

³ Didón m.fl., *Plan- och bygglagen – En kommentar*, (PBL 5:2) samt Ljungman-Stjernquist, *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten*, s. 149 Del I, 3:e upplagan, Stockholm 1966.

också framkommit under remissbehandlingen av Energimyndighetens förslag till planeringsmål. Bland andra har följande synpunkter framförts. Detaljplaner är främst avsedda för bebyggelse i tätbebyggda områden. Det uppstår svårigheter med detaljplaner när det gäller stora områden med glest placerade vindkraftverk. I en detaljplan ska sålunda den avsedda markanvändningen anges i dess helhet och preciseras med bestämmelser. Det kan därför ifrågasättas om det är rimligt att i en detaljplan ha bindande bestämmelser för så stora områden som kan behövas för vindkraftsanläggningar. Det har också sagts att man aldrig kommer att kunna utreda allt genom planer utan det uppkommer alltid något nytt vid prövningen i det enskilda fallet, vilket får betydelse för den efterföljande bygglovsprövningen. Lagstiftaren har inte kunnat förutse utvecklingen när det gäller behovet att planlägga stora områden. Det är svårt att se bärande skäl för att detaljplan ska krävas om det handlar om uppförande av vindkraftverk som ligger långt från befintlig bebyggelse och där det knappast finns konflikter om den framtida markanvändningen. I den typen av områden finns det sällan något kommunalt intresse att reglera vindkraftsutbyggnaden i detaljplan. Utredningen anser att det finns fog för dessa åsikter.

En detaljplan kan vidare ge oönskade konsekvenser. En sådan plan kan medföra bygglovsplikt för ekonomibyggnader inom jordbruket. Vidare får skottlossning inte förekomma inom detaljplanelagt område, varför detaljplaner som styrmedel för vindkraftsetablering kan komma att inskränka jakträtt.

Som utredningen tidigare har nämnt, se avsnitt 4.3, har Kammarrätten i Sundsvall i en dom funnit att frågan om bygglov för en vindkraftsanläggning kunde prövas utan detaljplan. Vindkraftverken ansågs inte utgöra sammanhållen bebyggelse. Den beräknade uteffekten angavs till 9,9 MW. Miljöprövningsdelegationen hade gett tillstånd till verksamheten.

Bestämmelserna om detaljplan i 5 kap. 1 § PBL

I Boverkets vindkraftshandbok finns en hänvisning till prop. 2004/05:59 s.17. Med stöd av ett uttalande i propositionen sägs att om kommunen anser att en anmälningspliktig anläggning kan innebära betydande miljöpåverkan och bör tillståndsprövas, utlöses detaljplanekravet. Den ifrågavarande hänvisningen avser emellertid

sådana projekt som räknas upp i 5 kap. 18 § 3 st. miljöbalken, dvs. vissa projekt som före den ifrågavarande lagändringen inte omfattades av reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar men som fanns med i 5 kap. 18 § PBL när MKB-direktivet införlivades i svensk lagstiftning. Vindkraftverk tillhörde inte den sorten av projekt. Enligt utredningens mening är det inte helt klart hur det ifrågavarande propositionsuttalandet bör appliceras på vindkraftsanläggningar. Det torde dock inte råda något tvivel om att vindkraftsanläggningar som omfattas av bestämmelserna i 5 kap. 1 § 1 st. 2 PBL och vars användning medför betydande miljöpåverkan utlöser detaljplanekravet i enlighet med vad som anfördes när bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar infördes i 5 kap. 18 PBL i samband med EES-avtalet (se prop. 1992/93:60, s. 22). Detta kan även gälla anmälningspliktiga anläggningar. Lika klart är det att detta krav inte gäller när det är fråga om ett enstaka vindkraftverk med en effekt som understiger kravet för anmälningsplikt. Ett sådant verk prövas endast enligt reglerna om bygglov i PBL under förutsättning att rotordiametern överstiger 2 m.

Det är mer tveksamt vad som gäller i fråga om 5 kap. 1 § 1 st. 1 och 3 PBL. Dessa bestämmelser tar inte sikte på omgivningspåverkan och kan därför inte anses omfattade av begreppet betydande miljöpåverkan.

I sammanhanget bör beaktas vad som sägs i 4 § MKBF och regeringens förordningsmotiv, se avsnitt 3.2.6, och som torde innebära att en kommun inte utan vidare kan göra bedömningen med utgångspunkt i FMH-bilagan och enbart gå efter en anläggnings storlek utan måste göra en bedömning från fall till fall.

En vindkraftsanläggning som sådan kan givetvis inte anses utgöra sammanhållen bebyggelse. Det får därför anses uppenbart att en grupp av vindkraftverk bara kan ingå i begreppet ny sammanhållen bebyggelse om de anläggs i anslutning till byggnader inom tätbebyggt område. Det vill säga punkt 1 torde knappast ha självständig betydelse för vindkraftverk. Inte heller punkten 3 i 5 kap. 1 § 1 st. PBL kan ha någon nämnvärd relevans i fråga om vindkraftsanläggningar.

I Boverkets vindkraftshandbok anförts vidare (s. 79):

Det är påverkan på omgivningen och behovet av att reglera markens användning som bör vara utslagsgivande vid bedömningen av om detaljplan krävs. Det kan inför etablering av enstaka verk visa sig vara lämpligt med detaljplan, medan det i glest bebyggda områden och där

en detaljplan till ytan skulle bli mycket omfattande kan visa sig vara lämpligare med andra regleringsformer, t.ex. områdesbestämmelser eller en fördjupning av översiktsplanen kompletterad med mer detaljerade krav i bygglov och miljötillstånd. Detaljplanering är både lämpligt och oftast nödvändigt om flera olika fastighetsägare med angränsande markområden vill uppföra vindkraftverk, likaså om det finns konkurrerande markanspråk i närheten, t.ex. för bebyggelse eller andra anläggningar. En tidsaspekt ska också vägas in i bedömningen av detaljplanebehovet. En detaljplaneprocess tar dock relativt lång tid, och regleringen av markens användning runt vindkraftverket är kanske inte nödvändig utan skapar i stället en del oönskade problem, som t.ex. tillståndsplikt för jakt. Detaljplanering för uppförande av vindkraftverk ger fastighetsägaren en byggrätt, tydliga regler vad gäller höjd, färg och form och möjlighet att hålla en skyddszon fri från bebyggelse. Kommunen får bättre kontroll över området och kan styra utvecklingen genom att i detaljplanen fastlägga om och hur fler vindkraftverk kan uppföras inom detaljplaneområdet. Möjlighet finns också att upprätta ett avtal för genomförandet mellan kommunen och exploatören.

Utredningen instämmer i att det finns vissa fördelar med detaljplanering. Det sker en samlad bedömning av en anläggnings lämplighet och konsekvenser. Frågor kan utredas och korreponderas gentemot allmänheten och andra myndigheter inför ett slutligt ställningstagande på ett sätt som inte självklart inryms i bygglovsprocessen. Det är dock svårt att se bärande skäl för att detaljplan ska krävas om det handlar om uppförande av vindkraftverk som inte ska vara belägna nära befintlig bebyggelse och där det inte finns konflikter om den framtida markanvändningen. Det är inte lika givet att samma synsätt bör råda t.ex. om flera större vindkraftverk ska etableras i område med befintlig bebyggelse eller om etableringen är aktuell i ett område där det finns motstridiga markanvändningsintressen. En markägare kanske vill uppföra en grupp vindkraftverk, medan grannen avser att uppföra en grupp bostadshus samtidigt som den ena etableringen skulle hindra den andra. Om uppförandet av bostadshusen kräver detaljplan, kan det förefalla underligt om etableringen av vindkraftverk inte skulle göra det. Detaljplanering är vidare oftast lämplig om flera fastighetsägare med angränsande markområden vill uppföra vindkraftverk, liksom om det finns konkurrerande markanspråk i närheten för bebyggelse eller andra anläggningar.

Även om behovet av detaljplan är mindre i glest bebyggda områden är planprocessen även i sådana områden tidskrävande. Det finns därför en risk för att utbyggnaden av vindkraften kommer att

försernas och det kan också innebära att tillgången på områden som är lämpliga för vindkraft kommer att kraftigt begränsas om detaljplanekrav gäller i områden där det inte finns ett praktiskt behov av sådana planer. Detaljpanelläggningen medför vidare en särskild kostnad. Det kan dessutom finnas en risk för att en omfattande användning av detaljplaneinstitutet medför att vindkraftsutbyggnaden i Sverige blir beroende av olika kommunala värderingar om vad som är lämpligt i just den egna kommunen och att vindkraftsutbyggnaden inte sker på de platser som objektivt sett är mest gynnsamma ur ett helhetsperspektiv. Sammantaget finns det därför inte skäl för att besluta om detaljplan om en vindkraftslokalisering redan finns utredd i kommunens översiktsplan om det inte finns några motstående intressen i fråga om markanvändningen.

En detaljplan medför vad som kallas byggrätt för åtgärder som står i överensstämmelse med planen. Ofta är dock inte alla detaljer reglerade i en plan. Planen medför dock inte någon rätt för en viss person eller ett visst företag att utföra en åtgärd. Detaljplanen ersätter därför inte ett tillståndbeslut.

Även om en ansökan om bygglov helt följer en detaljplan kan ett bygglov överklagas med åberopande av att den sökta åtgärden enligt 3 kap. 2 § PBL ska anses medföra fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Ett beslut om detaljpaneläggning för vindkraftverk kan därför medföra en process om planen och därefter en bygglovsprocess. Exempel på detta är fallen med Lillgrund och Gabrielsberget som har redogjorts för i avsnitten 4.2 och 4.3. Vidare ska enligt 9 kap. 2 § PBL en bygganmälan göras innan en åtgärd får vidtas, vilket innebär möjligheter för kommunen att ställa krav i samband med uppförandet av ett vindkraftverk även om varken detaljplan eller bygglov föreligger.

En entreprenör kan initiera en detaljplan. Det är dock kommunen som beslutar om en detaljplan ska upprättas. Ett beslut från kommunen att inte upprätta en detaljplan kan endast överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning. Genom att inte besluta om detaljplan kan en kommun frånta en exploatör möjligheten att genomdriva ett projekt.

I sammanhanget bör också övervägas om detaljplaner skulle kunna utgöra genomförandeinstrument för vindkraften med tillämpning av bestämmelserna i 8 kap. 5 § PBL om s.k. bygglovsbefrielse. Beslut om bygglovsbefrielse får inte meddelas om bygglov krävs för att tillvarata grannars och allmänna intressen.

Det kan gälla landskapsbilden eller den omgivande miljön. Enligt 13 kap. 2 § PBL får bygglovsbeslut inte överklagas till den del besluten avser frågor som redan är avgjorda genom detaljplan. Detta snävar naturligtvis in tillämpningsområdet för att besluta om bygglovsbefrielse i en detaljplan när det finns motstående intressen. Etablering av vindkraftverk torde vara exempel på fall då en bygglovsprocess kan behövas för att ge motstående intressen tillfälle att komma till tals i PBL-förfarandet. Denna slutsats kan belysas med exempel från utredningens genomgång av rättspraxis. Således torde inte beslut om bygglovsbefrielse kunnat tas in i detaljplanerna om Skottarevet och Gabrielsberget där det fanns motstående allmänna och enskilda intressen. Bakgrundsbeskrivningen innehåller också en redogörelse för en detaljplan med föreskrifter om bygglovsbefrielse, området Oxhult i Laholms kommun, se avsnitt 4.3. I det fallet följdes detaljplanen med beslut om bygglovsbefrielse upp med tillstånd enligt miljöbalken. Detaljplanen hade alltså inte funktionen av tillstånd att bedriva verksamheten. Detsamma gäller ett exempel på detaljplan med bygglovsbefrielse i Boverkets vindkraftshandbok (s. 113). I det sistnämnda fallet ställdes tillstånd enligt miljöbalken upp som villkor för bygglovsbefrielse.

Den danska modellen med s.k. rammstyrning bygger på en betydligt mindre utbyggd kommunal självstyrelse än den som finns i Sverige och kan inte tjäna som förebild för svensk lagstiftning när det gäller frågan om att genomföra vindkraftsutbyggnaden med planer som huvudsakligt styrmedel.

Mot bakgrund av vad som nu har anförts kan till att börja med den slutsatsen dras att detaljplanekravet vad gäller vindkraftverk under alla förhållanden bör förtydligas. När ett sådant förtydligande övervägs är det för utredningens del av intresse att undersöka hur reglerna om prövning enligt miljöbalken och prövning enligt PBL förhåller sig till varandra.

Jämförelser mellan PBL och miljöbalken

Olika situationer kan uppstå. Ett tillstånd får enligt 2 kap. 6 § miljöbalken inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser. Kommunen får enligt 16 kap. 12 § 4 och 22 kap. 6 § miljöbalken överklaga ett tillståndsbeslut.

En verksamhetsutövare kan naturligtvis välja att söka tillstånd enligt miljöbalken innan han vänder sig till kommunen med förfrågan om detaljplan/bygglov. För att detta ska vara meningsfullt bör han dock ha skäl att utgå från att kommunen är positivt inställd till projektet, helst manifesterat genom att det aktuella området i en översiktsplan har pekats ut som lämpligt för vindkraftslokalisering. Om detta är fallet torde han kunna gå vidare med en ansökan om tillstånd. Vid den efterföljande bygglovsprövningen är dock risken uppenbar att kommunen, särskilt om det rör sig om ett större projekt, ser sig föranlåten att besluta om detaljplaneläggning. I så fall får projektören räkna med en särskild process i form av överklagande av detaljplanen, trots att kommunen kanske inte har något att erinra mot projektet. Skulle det röra sig om en kommun som inte delar Boverkets uppfattning om tolkningen av 5 kap. 1 § PBL kan projektören dock räkna med att få en ansökan om bygglov beviljad utan föregående detaljplaneläggning. Bygglovet kan emellertid ändå överklagas, för närvarande i fyra instanser. Än mer omfattande kan prövningen bli om kommunen gör en detaljplan. I det fallet kan det bli tre processer; om tillstånd enligt miljöbalken, om detaljplan och om bygglov. Den som anlitas av en vindkraftsprojektör för att handha den administrativa delen av utbyggnaden bör alltså med dagens lagstiftning inte rekommendera en ansökan enligt miljöbalken före prövningen enligt PBL.

Alternativet är att inleda med prövning enligt PBL. För att prövningen då överhuvudtaget ska komma igång, om det är fråga om en tillståndspliktig anläggning som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, krävs att kommunen är intresserad av projektet. Skulle kommunen vägra att upprätta en detaljplan är saken i praktiken klar. Projektören får vända sina blickar mot en mer positivt inställd kommun, oavsett var det bästa vindkraftsläget finns och oavsett hur markåtkomstfrågorna kan lösas i de olika kommunerna. Om emellertid kommunen accepterar projektet måste först detaljplanen vinna laga kraft innan bygglov kan sökas. Bygglovet kan överklagas. Detta gäller även om det finns en detaljplan. I värsta fall kan det dröja uppåt sex år innan det blir aktuellt att söka tillstånd enligt miljöbalken. Därefter kan det bli en process enligt miljöbalken. Enligt en undersökning är det ca 20 % av ärendena i miljöprövningdelegationerna som överklagas.⁴ Detta

⁴ Michanek-Söderholm, *Medvind i uppförbacke*, Stockholm 2006, s. 98.

är ingen särskilt hög överklagandefrekvens. Men man måste anta att sannolikheten för överklagande ökar i förhållande till projektens antal och omfattning. I en miljöbalksprocess kan nya klagande, som inte funnits med i en PBL-rättegång, tillkomma.

Oavsett på vilken väg en verksamhetsutövare går in i prövningsförfarandet får han eller hon alltså räkna med en i tiden utdragen process. Det bästa rådet som kan ges för närvarande är förmodligen att göra parallella och samtidiga ansökningar och att göra detta med utgångspunkt i en översiktsplan där det område som ansökningarna avser finns utpekade som lämpligt för vindkraft, gärna med stöd i ett utpekande enligt 3 kap. miljöbalken från Energimyndigheten. Genom en samtidig prövning enligt PBL och miljöbalken torde en avsevärd tidsvinst kunna uppnås. Samtidigt finns naturligtvis risken att man drar på sig minst två processer. Till bilden hör att det ytterst sällan torde förekomma att det blir motsatt utgång i PBL-processen och i miljöbalksprocessen. Såvitt utredningen har kunnat finna har detta huvudsakligen inträffat när värderingarna av en lokalisering i ett område som är skyddat enligt reglerna i 7 kap. miljöbalken varierat. Detta är inte särskilt anmärkningsvärt eftersom man här kommer in på aspekter som egentligen inte omfattas av tillämpningsområdet för PBL. Det framstår också som ganska naturligt om man tänker på det mångåriga resonemang som förekommit i anslutning till reglerna om strandskyddet, ett område där intressena i de båda lagarna särskilt tydligt står emot varandra. Att man annars så ofta kommer till samma resultat beror naturligtvis på att samma frågor prövas i de olika processerna. Detta har framhållits från många håll och det kommer även fram om man studerar rättspraxis på området. Samlar man ett antal domar enligt miljöbalken och ett antal domar enligt PBL, går det inte att finna någon fråga i PBL-domarna som inte har kunnat prövas enligt miljöbalken. Detta hindrar inte att överklagande kan och måste få ske enligt båda lagarna.

Ändrade bestämmelser om detaljplan

Enligt utredningens allmänna överväganden är det inte motiverat att behålla den dubbelprövning som förekommer för närvarande. I det sammanhanget är det naturligt att överväga i vilken utsträckning reglerna i PBL skulle kunna ändras. Till en början bör sägas att det inte är aktuellt att föreslå något nytt planinstitut med

ett större statligt inflytande vid sidan av plansystemet i PBL. Vad saken gäller är att bedöma i vilken utsträckning det är möjligt att med bibehållande av den princip som anges i 1 kap. 2 § PBL om ett starkt kommunalt inflytande justera sådana regler i 5 kap. PBL som medför en onödigt dubbelreglering. Utredningen är som framgår av vad som tidigare anförts av den uppfattningen att punkterna 1 och 3 i 5 kap. 1 § 1 st. PBL i praktiken inte är tillämpliga i vindkraftsfrågor. Punkten 2 avser anläggningar med miljöpåverkan och anläggningar som uppförs i områden där olika markexploateringsintressen ställs mot varandra. De frågor som behöver bedömas i ärenden som gäller påverkan på omgivningen får en fullständig behandling i miljöbalksprövningen. Redan av detta skäl kan det finnas anledning att välja enbart prövning enligt miljöbalken om man vill undvika att samma sak prövas två gånger genom s.k. dubbelprövning. Till detta kommer att en detaljplan för den enskilde verksamhetsutövaren inte kan jämföras med ett tillståndsbeslut och att överprövningen av en detaljplan enligt 13 kap. 8 § PBL är begränsad, se avsnitt 4.3. Slutsatsen blir alltså att detaljplanering av vindkraftverk inte behövs när det gäller att bedöma omgivningspåverkan.

Det återstår att bedöma i vilken omfattning sådana områden där det finns konkurrerande markanvändningsintressen bör bli föremål för såväl detaljplaneläggning som prövning enligt miljöbalken när det är fråga om en vindkraftsutbyggnad. Även i detta fall blir enligt 13 kap. 8 § PBL prövningen av överklagade beslut mindre omfattande än enligt miljöbalken. Inte heller prövas frågor enligt 7 kap. miljöbalken vid detaljplaneläggning i full omfattning. Till följd av att PBL:s tillämpningsområde inte omfattar alla relevanta miljöaspekter kan en prövning enligt PBL inte bli heltäckande. Om det görs en tillståndsprövning enligt miljöbalken har dock kommunen även i tätexploaterade områden ett mycket starkt inflytande. Dels kan kommunen genom översiktsplanen peka ut områden som anses lämpliga för vindkraftsexploatering, dels får kommunen överklaga tillståndsbeslut om kommunen anser att en vindkraftsetablering är olämplig. Beaktas rättspraxis enligt miljöbalken framstår det som praktiskt taget uteslutet att ett tillstånd skulle beviljas mot kommunens bestridande i ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Ett tillstånd mot kommunens bestridande i ett sådant fall torde stå i strid med syftet med bestämmelsen i 2 kap. 6 § miljöbalken att ett tillstånd inte får ges i strid med en detaljplan. Enligt Energimyndighetens kriterier

för områden av riksintresse ska vindkraften inte byggas ut i områden som nu avses. Det är dessutom utredningens mening att det saknas skäl för att kräva bygglov om tillstånd finns enligt miljöbalken. Om bygglov inte erfordras är en detaljplan för vindkraftverk givetvis meningslös. En bestämmelse om att detaljplan kan upprättas för områden där det finns konkurrerande markanvändningsanspråk bör därför vara ett komplement till tillståndsprovning enligt miljöbalken. Behov av en sådan detaljplan uppkommer då konflikter om markanvändningen behöver lösas.

Utredningens förslag innebär i praktiken att provning av vindkraftverk kommer att ske endast enligt miljöbalken i områden som inte är bebyggelsetäta. Genom bl.a. översiktsplaneringen, rätten att överklaga samt rollen som en tung remissinstans har kommunen i praktiken fortfarande ett avgörande inflytande på besluten. Utredningen återkommer strax till hur bygglovsfrågan bör behandlas i sådana områden.

De redovisade övervägandena bör komma till uttryck genom en ändring i 5 kap. 1 § PBL. Enligt utredningens mening finns det inte anledning att överväga ändringar i 5 kap. 18 § PBL eftersom denna paragraf inte avser i vilka fall en detaljplan ska upprättas utan endast reglerar förfarandet när detaljplanekravet enligt 5 kap. 1 § är tillämpligt.

6.3.3 Bygglov

Enligt direktiven ska utredningen undersöka om något krav eller något provningsmoment skulle kunna tas bort eller samordnas med något annat. Utredningen ska också bedöma behovet av att införa ett krav på maximal höjd för bygglovsfria vindkraftverk i 8 kap. 2 § PBL. Förslagen ska innebära att handläggningen samordnas och möjliggör en mer överskådlig och tidsmässigt både kortare och mer effektiv handläggning samtidigt som provningen ska förbli omsorgsfull och rättssäker.

Till skillnad från ett planbeslut ger ett bygglov sökanden tillstånd att genomföra en sökt åtgärd. I 8 kap. 2 § PBL finns regler om bygglovsplikt för vindkraftverk. När kravet på bygglov för vindkraftverk infördes den 1 januari 1982 gällde övervägandena huvudsakligen små vindkraftverk i tätbebyggda samhällen. Vindkraftverkens betydelse för energiproduktionen i stort förutsågs inte då. Den nuvarande utformningen av 8 kap. 2 § PBL säger enligt

utredningens mening inget om hur en ny regel om bygglov för vindkraftverk skulle utformas. I dagens situation handlar det om avsevärt högre vindkraftverk som i de allra flesta fall inte kommer att placeras inom ett tätbebyggt område. Utformningen av lagrummet tar inte hänsyn till den roll för energiförsörjningen som vindkraften numera tilldelats.

Bygglovsprövningen omfattning

Bygglovsprövningen omfattar inte vindkraftverkets utformning och kvalitet i tekniskt avseende utan ansvaret för att de tekniska egenskapskraven uppfylls åvilar byggherren. I bygglovet görs naturligtvis en lokaliseringssprövning. Denna lokaliseringssprövning görs också vid en prövning om tillstånd enligt miljöbalken. Till grund för lokaliseringssprövningen ligger bl.a. detaljplan eller områdesbestämmelser som är rättsligt bindande för prövningen såväl enligt PBL som enligt miljöbalken, samt översiktsplanen som visserligen inte är rättsligt bindande men som utgör ett viktigt beslutsunderlag och är vägledande för lokaliseringssprövningen enligt båda lagstiftningarna. Vindkraftverk utgör som tidigare framhållits per definition en miljöfarlig verksamhet och när det är fråga om tillståndspliktiga vindkraftverk enligt miljöbalken är det viktigt att koncentrera prövningen till den av lagstiftningarna som är bäst lämpad för prövningen. Vid en bygglovsprövning krävs inte en miljökonsekvensbeskrivning eller ett samrådsförfarande enligt 6 kap. miljöbalken vilket försämrar allmänhetens möjligheter att få insyn i ett vindkraftsprojekt. De krav på allmänna bestämmelser om lokalisering som finns i 2 kap. PBL och kraven på anpassning till landskapsbilden och den estetiska utformningen av vindkraftverken i 3 kap. 1 § PBL omfattas av de krav som tillståndsmyndigheten kan ställa med stöd av 2 kap. 3 och 6 §§ miljöbalken. När det gäller kraven på åtgärder för att motverka störningar för omgivningen i 3 kap. 2 § PBL täcks dessa helt och hållet av de krav på försiktighetsmått som tillståndsmyndigheten kan ställa som villkor med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken.

De krav som i PBL ställs på ansökningshandlingarna i ett bygglovsärende är ganska diffusa. I 8 kap. 20 § PBL föreskrivs att en bygglovsansökan ska åtföljas av de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt som behövs för prövningen. Enligt förarbetena, jämför avsnitt 3.2.7, torde ofta en muntlig ansökan vara tillräcklig

när det gäller vindkraftverk. I dagens läge däremot torde en muntlig ansökan kunna godtas endast i sällsynta undantagsfall. Energimyndigheten och Boverket har gett ut handböcker riktade till bl.a. vindkraftsprojektörer. Enligt Energimyndighetens anvisningar kan en hänvisning till gällande översiktsplan vara tillfyllest när det gäller bygglov för ett vindkraftverk. En sådan plan har i allmänhet ganska noggranna uppgifter om vindkraftverkens storlek och placering. Enligt Boverkets vindkraftshandbok av den 23 maj 2008 är de handlingar som krävs för bygglovet i stort sett desamma som för anmälan om miljöfarlig verksamhet, dvs. fastighetsbeteckning, verkets läge i x- y-,z- koordinater, ritning där navhöjd, rotordiameter m.m. framgår, effekt, ljudutbredningskarta, skuggningskarta med tabell och redovisning av platsens vindförhållanden m.m. Sökanden bör enligt handboken även beskriva hur man planerat att utnyttja markresursen så effektivt som möjligt. En viktig detalj är enligt vindkraftshandboken att verkets eller verkens läge måste anges med stor noggrannhet för att den militära granskningen ska fungera. Ansökan om bygglov torde förutsätta en kontakt med byggnadsnämnden i varje enskilt fall när det gäller kravet på ansökningshandlingarnas innehåll och beskaffenhet. Det finns flera uttalanden om hur en bygglovsansökan kan se ut. Det finns en klar risk för att reglerna tillämpas olika i olika kommuner, vilket inte är rättssäkert.

Genomgången i avsnitt 4.3 av rättsfall visar att bygglovsprövningen inte omfattar några prövningsmoment i sak utöver vad som förekommer vid miljöbalksprövningen. I två av de fall som har undersökts, Lillgrund och Gabrielsberget, kvarstår bygglovsprövningen efter en mångårig prövning enligt detaljplanekravets regler och enligt miljöbalken. Dessutom är i fallet Lillgrund vindkraftverken redan byggda. Det ligger i sakens natur att risken för att den kommunala nämnden inte ska lämna bygglov efter en så ingående prövning måste anses vara synnerligen liten. Detsamma torde gälla om något detaljplaneförfarande inte förevarit utan prövningen skett enligt miljöbalken och kommunen inte haft något att invända mot projektet. Bygglovsprövningen är i sådana fall som nu nämnts illusorisk. I allmänhet är prövningen enligt miljöbalken mer omfattande. Även kretsen av sakägare är i allmänhet större vid prövning enligt miljöbalken än enligt PBL. Samebyarnas rätt att komma till tals är i vissa fall tydligare enligt miljöbalken än enligt PBL, se avsnitt 3.9.

Länsrättens dom i det tidigare nämnda kammarrättsmålet⁵ innehåller en utförlig motivering. Miljöbalksprövningen hade ännu inte skett i miljödomstol. Det rörde sig om bygglov utanför detaljplanelagt område. I länsrättens dom omnämndes den miljökonsekvensbeskrivning som hade upprättats inför den prövning som hade skett inför länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. Länsrätten fann att en prövning av de alternativa lokaliseringar som fanns i miljökonsekvensbeskrivningen inte låg inom prövningsramen för målet i länsrätten. I ett fall som det som var under kammarrättens prövning, bygglov utom detaljplanelagt område, medger uppenbarligen reglerna inte att en miljökonsekvensbeskrivning infordras. Med beaktande av EG-rättsliga krav är därför ett bygglovsförfarande uppenbart otillräckligt som det enda förfarandet för prövning av ett vindkraftsprojekt som medför betydande miljöpåverkan.

De olägenheter för enskilda och för det allmänna som kan komma upp till prövning i ett bygglovsärende kommer, som rättsfallsgenomgången visar, också upp i en prövning enligt miljöbalken. Det är utredningens bedömning att bygglovsreglerna såvitt gäller vindkraftverk inte är anpassade till dagens krav. Ett bygglovsärende angående vindkraft har ingen betydelse för kommunens bebyggelseplanering i övrigt. I fråga om bygglov kan det också uppstå fråga om ett beslut har vunnit laga kraft, se 8 kap. 33 § och 10 kap. 27 § PBL, eftersom byggnadsnämnden har begränsad skyldighet att underrätta alla taleberättigade om ett beslut och ingripanden kan ske upp till tio år efter det att en överträdelse begåtts. För den enskilde exploitören är ett tillstånd enligt miljöbalken att föredra eftersom det gäller mot envar och på ett tydligt sätt vinner laga kraft.

I bygglovsprövningen finns inte heller något krav på samråd och allmänhetens möjligheter att i ett tidigt skede få insyn i processen är därmed begränsade.

Prövningen av ett bygglovsärende börjar på kommunal nivå medan tillståndsprövningen enligt miljöbalken börjar i länsstyrelsen. Detta förhållande bör i normalfallet när ett beslut överklagas medföra att en miljöbalksprövning tar kortare tid än en bygglovsprövning.

⁵ Kammarrätten i Sundsvall, dom den 18 december 2007, mål nr 2263-06.

Bygglovsbefrielse för vindkraftverk med tillstånd enligt miljöbalken

Enligt utredningens mening är det lämpligt att avstå från kravet på bygglov för vindkraftverk, åtminstone i sådana fall där tillstånd föreligger enligt miljöbalken. Lokaliseringsprövningen av tillståndspliktiga vindkraftverk bör därför koncentreras till tillståndsprövningen enligt miljöbalken och något särskilt bygglov ska inte krävas. Bygglovsprövningen enligt PBL skulle med detta resonemang kunna justeras genom en ändring i 8 kap. 2 § 6 PBL, så att det framgår att bygglovsplikten inte omfattar vindkraftverk med tillhörande anläggningar, för vilket tillstånd lämnats enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken. Därmed undviks att vindkraftverken prövas både enligt PBL och enligt miljöbalken.

Enligt 13 kap. 2 § PBL är det inte tillåtet att överklaga ett bygglov om det gäller en fråga som redan har reglerats i detaljplan. En skärpning av detta förbud skulle kunna innebära att skyldigheten att söka bygglov står kvar men med ytterligare restriktioner i fråga om rätten att överklaga om tillstånd meddelats enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken. En sådan lösning framstår dock inte som lämplig. Bland annat skulle ett sådant förbud att överklaga kunna anses stå i strid med konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslut och rätt till överprövning i miljöfrågor, Århuskonventionen.

Bygglovsplikt för vindkraftverk utan tillstånd enligt miljöbalken

Bygglovsplikten bör dock fortfarande finnas kvar för vindkraftverk som inte är tillståndsgivna. Sådana vindkraftverk ska enligt miljöbalken anmälas till den kommunala tillsynsmyndigheten. En kombination av anmälningsförfarande och bygglovsplikt framstår som lämplig i tämligen okomplicerade fall där olägenheterna för enskilda och allmänna intressen är förhållandevis obetydliga. Det kan i sådana fall antas att såväl anmälningsförfarandet som bygglovsprövningen förflyter relativt snabbt och enkelt. Ett samordnat förfarande med bygglov och anmälan innehåller ett mindre antal prövningsmoment och bör kunna genomföras på betydligt kortare tid än ett tillståndsärende. Likväl kan i ett förfarande såväl miljöaspekter som intresset av en kommunal styrning av markanvändningen tillgodoses. Det är enligt utredningen viktigt att denna möjlighet finns. Det bör dock ligga i

verksamhetsutövarens hand att bedöma vilken lösning som är den lämpligaste i det enskilda fallet. Utredningen återkommer till hur en samordning av ett bygglovsärende och en anmälan om vindkraftverk bör ske.

Konsekvenser av ändrad bygglovsplikt

Det finns givetvis en risk att ett förslag att ta bort bygglovkravet, även om förslaget begränsas till vindkraftverk med miljötillstånd, kommer att kritiserar ur kommunal synvinkel. Ett skäl till kritik skulle kunna vara att vindkraftverk har sådan storlek och utformning att det från PBL:s synpunkt är både naturligt och motiverat att de kräver bygglov (jämför t.ex. lovplikten för byggnader, torn och master, cisterner och plank). I PBL-kommitténs rapport *Främjande av el producerad av förnybara energikällor* (Stockholm 2003, s. 50) framhölls sålunda att de centrala frågorna vid prövningen; påverkan på landskapsbilden, påverkan i boendemiljön genom vindkraftverkens visuella dominans, störningar i form av ljud (buller), skuggor och reflexer, störningar i signal-systemen och säkerhetsfrågor ter sig relevanta ur PBL:s synvinkel samt att bygglovsprövning inte kan anses utgöra ett onödigt hinder för etablering av vindkraft. Vidare anges som en utgångspunkt i PBL-kommitténs slutbetänkande (SOU 2005:77 del 2 s. 797) att lokaliseringsprövningen när det gäller landbaserade anläggningar så långt möjligt bör ske enligt PBL och att tillstånd enligt miljöbalken bara bör krävas för de allra största anläggningarna. Kommunerna har i PBL fått ansvaret för beslut som gäller användningen av mark- och vattenområden. Det kan ur kommunalpolitisk synvinkel vara svårt att se tillräckliga skäl för att bryta igenom denna grundläggande princip när det gäller vindkraftverk. Även om den kommunala översiktsplanen uppenbarligen tillmäts stor betydelse vid miljöprövningar, ligger beslutanderätten formellt utanför kommunens maktbefogenheter om bygglovsplikten avskaffas. Intresset från en viss bransch – om än i linje med statsmakternas ambitioner – om minskade administrativa bördor anses kanske inte tillräckligt för att göra sådana ingrepp i PBL och i kommunens inflytande över markanvändningen. Värt att uppmärksamma kan också vara att i den mån det finns kvar detaljplanekrav, t.ex. i område med stor efterfrågan på mark, så faller detta krav bort med automatik om bygglovsplikten tas bort. En annan konsekvens blir

att kommunens möjlighet att besluta om anstånd med avgörandet om lov i avvaktan på arbete med att anta, ändra eller upphäva en detaljplan (enligt 8 kap. 23 § PBL) försvinner. Detta är olyckligt bl.a. om det finns skäl för en ändrad hållning jämfört med vad som redovisas i gällande översiktsplan eller detaljplan.

Den kritik som bl.a. från kommunalt håll sålunda kan komma att riktas mot utredningens förslag har också framförts under utredningsarbetet. Mycket av den kritik som kan förväntas har redan fångats upp av tidigare redovisade överväganden. Följande kan dock tilläggas.

Det är utredningens bestämda uppfattning att den nuvarande parallella prövningen enligt PBL och miljöbalken inte behövs. Utredningens förslag strider inte i något avseende mot utredningens direktiv.

På tal om 2003 års nyssnämnda rapport har utredningen i avsnitt 3.2.7 utförligt redogjort för förarbetena till reglerna i 8 kap. 2 § PBL om bygglov för vindkraftverk. Av dessa förarbeten framgår bl.a. att statsmakterna inte har tagit ställning till bygglovsreglerna i ett läge där en vindkraftsutbyggnad av den dimension som nu är avsedd aktualiseras. De frågor som anges bli prövade kommer också upp i tillståndsprövning enligt miljöbalken och där har kommunen starka möjligheter att påverka beslut och villkor. Hur PBL-kommittén anser att de största vindkraftverken, dvs. de verk som enligt utredningens förslag ska undantas från bygglovsplikten, ska prövas, är inte helt klart. Enligt utredningens mening kan PBL-kommittén (s. 797 i slutbetänkandet) förstås så att prövning av vindkraftverk med en effekt över 10 MW ska prövas enligt miljöbalken och mindre verk enligt bygglovsreglerna i PBL och reglerna om anmälan i miljöbalken. Som tidigare anförts anser utredningen inte att dess förslag i praktiken försvagar kommunernas ställning. Kommunernas översiktsplaner och agerande i tillståndsärendena kommer även i framtiden att vara av avgörande betydelse.

Det är inte intresset från en viss bransch som motiverar utredningens förslag. Som också angetts i det föregående anser utredningen att den nuvarande parallella prövningen är olämplig och att förslagen är följdriktiga om man ser till EG-rätten, ambitionen med en allmän översyn och förenkling av gällande regelverk till nytta både för den skattefinansierade myndighetsutövningen och exploitörerna samt statens ambitioner vad gäller utbyggnaden av vindkraften. De experter i utredningen som

företräder projektörer och verksamhetsutövare har förklarat att de ställer sig bakom utredningens förslag. Givetvis är det en styrka att det finns ett sådant stöd för förslagen.

Som framgår av det tidigare anförda är utredningens bedömning att renodlingen till miljöbalken av vindkraftsprövningen i praktiken kommer att avse områden som är glesbebyggda och där det inte finns stor efterfrågan på mark. Det är i huvudsak sådana områden som av Energimyndigheten angetts vara av riksintresse för vindkraften. I områden där konkurrerande intressen är mer framträdande torde i de flesta fall vindkraftsutbyggnaden ta sikte på sådana vindkraftverk som är anmälningsskyldiga. Om det inte finns ett lagakraftvunnet tillstånd enligt miljöbalken i dessa områden kan kommunen besluta om detaljplan för vindkraftsutbyggnad eller för något annat ändamål. I ett sådant läge omfattas ett vindkraftverk också av bygglovsplikt.

Det har också framförts att ett bygglovsärende inte är särskilt tidskrävande och därför inte fördröjer en vindkraftsutbyggnad i någon större utsträckning. Att bygglovsprövningen i vissa fall är den process som tar minst tid torde främst bero på att det är den enklaste prövningen, vilket utredningen har redovisat i det föregående. Dessutom infaller bygglovsprövningen av naturliga skäl sist i beslutskedjan, då alla väsentliga beslut redan är fattade. Likväl kvarstår att ett bygglov kan överklagas. Då blir det en process i som mest fem instanser. Även om det finns en detaljplan med byggrätt kan en process föras i förhållningssyfte. Visserligen är regelsystemet sådant att det går att "bygga på egen risk". En förutsättning för att någon ska uppföra ett vindkraftverk under tiden som en bygglovsprocess pågår torde dock, med hänsyn inte minst till investeringens storlek, vara att de beslut som redan fattats, t.ex. enligt miljöbalken, bygger på en så omfattande prövning att risken för avslag på bygglovsansökan i praktiken är obefintlig.

Sammantaget anser utredningen mot bakgrund av direktiven att den kritik som kan förväntas inte bör förhindra den föreslagna förändringen av bygglovsplikten. En överflödigt dubbelprövning avskaffas samtidigt som det lämnas utrymme för en för det enskilda fallet anpassad miljöprövning enligt miljöbalkens regler om anmälan. Detta i kombination med att kommunen behåller sin formella bestämmanderätt inom sådana områden som är mest intressanta med hänsyn till PBL:s syfte att reglera bebyggelsemiljön och har full yttranderätt i miljöbalksprövningen samt stark

påverkansmöjlighet genom att ta fram en översiktsplan om vindkraftverk i sin kommun.

Bygglovsplikten för små vindkraftverk

Som framgår av tidigare resonemang är nuvarande regler om bygglov för vindkraftverk tämligen föråldrade.

Det har till regeringen framförts önskemål om att undantaget för bygglovsfria vindkraftverk i 8 kap. 2 § 6 PBL ses över och moderniseras, i synnerhet när det gäller vindturbinens storlek. När den nuvarande bestämmelsen tillkom anförde föredragande departementschefen att vindkraftverk i princip ska vara bygglovspliktiga men att vissa mindre anordningar ska undantas från lovplikten. Som förutsättningar för undantaget gäller som tidigare nämnts att vindkraftverket ska vara fristående, att vindturbinens diameter inte är större än 2 m samt att anordningen placeras på ett avstånd från tomtgränsen som minst motsvarar anordningens höjd över marken. Diametern på vindturbinen ska beräknas på den största cirkel som turbinen beskriver kring sin axel. Med anordningens höjd över marken avses den största höjd anordningen uppnår, inklusive mast eller torn.

Denna fråga har ingen direkt betydelse med hänsyn till planeringsmålet för vindkraften. Sedan bestämmelsen infördes har det dock skett en teknikutveckling av små vindkraftverk. Utredningen har tagit upp frågan bl.a. vid den hearing som anordnades den 1 april 2008 samt vid möten med expertgruppen. I samband med utredningens hearing framfördes att redan en ökning av vindturbinens diameter från 2 m till 3 m kan medföra en ökad upptagning av vindenergin med 125 %. Mot bakgrund härav och med beaktande av departementschefens uttalande bedöms små vindkraftverk kunna sättas upp utan bygglov även om vindturbinens diameter är något större och ändras till 3 m.

Enligt utredningens direktiv ska vidare behovet av en maximal höjd för bygglovsfria vindkraftverk utredas. Av ekonomiska skäl torde risken för att någon bygger exceptionellt höga vindkraftverk med en rotordiameter understigande 3 m vara försumbar. Detta förhållande kan möjligtvis ses mot bakgrund av att det gäller vindkraftverk som kan placeras mitt i bebyggelsen, vilket naturligtvis medför att det inte kan bli fråga om särskilt stora anläggningar. Som framgår av tidigare avsnitt torde vindkraftverks-

projekt av den storleksordning det här är fråga om inte falla in under detaljplanekravet.

Utredningen har emellertid tagit emot önskemål om att reglerna om bygglovsfrihet för vindkraftverk ska förses med en begränsningsregel så att verk över 20 m höjd aldrig är bygglovsfria oavsett avstånd från gränsen. Detta grundar sig på en strävan efter samordning med det krav på anmälan till Försvarmaktens hinderdatabas för hinder i luftrummet på över 20 m som Försvarmakten uppger sig tillämpa (se avsnitt 3.12.2). Enligt Lufträttsutredningens slutbetänkande finns det visserligen ingen sådan skyldighet att anmäla.⁶ Det kan dock nämnas att det i 6 kap. 20 § i ett förslag till ny luftfartslag⁷ föreslås att det ska vara krav på anmälningsplikt (flygsäkerhetsanmälan) till Försvarmakten av hinder över 20 m utanför sammanhållen bebyggelse. Inom sammanhållen bebyggelse föreslås gränsen för flygsäkerhetsanmälan vara 50 m. Önskemålet om en höjdgräns för bygglovsfria vindkraftverk baseras emellertid inte bara på kopplingen till flygsäkerheten utan även på den utveckling av vertikala vindkraftverk som sker.

Utredningen har inte kunnat finna att de hittillsvarande reglerna om bygglovsfrihet för vindkraftverk, utan annan höjdbegränsning än avståndet till gränsen, har medfört några problem sedan reglerna infördes år 1982. I och för sig framstår det dock som lämpligt att kräva en högsta höjd för bygglovsbefrielse. En sådan regel har numera en helt annan aktualitet med hänsyn till den ökade användningen av vindkraftverk. Utredningen om vid vilken höjd en bygglovsplikt ska inträda är visserligen knapphändig. Det får dock anses uppenbart befogat att kräva bygglovsprövning om ett vindkraftverk är högre än 20 m.

⁶ *Ny Luftfartslag*, SOU 1999:42, s. 246.

⁷ *Ny Luftfartslag – supplement*, Näringsdepartementet, Ds 2007:36 s. 44 och s. 240.

6.4 Tillämpningen av miljöbalken i vindkraftsärenden

Utredningens förslag och bedömningar: Gränserna för tillståndsprövning och anmälningsplikt ska vara relaterade till vindkraftverkens storlek och antal. Reglerna om anmälan görs tydligare. En tillsynsmyndighet ska vara skyldig att förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd om en anmälningspliktig verksamhet som omfattas av MKB-direktivet medför en betydande miljöpåverkan. Kravet på miljökonsekvensbeskrivningar i vindkraftsärenden anpassas till MKB-direktivet. Regler om anmälningsplikt för vindkraftverk i vattenområden bör inte införas. Öland undantas från riksintresset obruten kust såvitt gäller vindkraftsanläggningar. Skyddet i övriga utpekade områden i 4 kap. 3 § miljöbalken föreslås bli oförändrat när det gäller vindkraftsutbyggnad. Gränsen för de fall i vilka kommunen får begära regeringens tillåtelseprövning ska också följa den gräns som gäller för tillståndsprövningen. Den utbyggda vindkraften föranleder inte ändring av reglerna om områdesskydd. Generella föreskrifter avseende omgivningspåverkan m.m. från vindkraftverk är inte ett lämpligt styrmedel.

6.4.1 Tillståndsprövningen

Det ingår i utredningens uppdrag att undersöka möjligheten och lämpligheten av att undanta vindkraftverk från bestämmelserna om tillstånds- och tillåtelseprövning i miljöbalken alternativt begränsa denna prövning enligt miljöbalken.

Tillståndsplikten ska vara kvar

Redan utredningens ställningstaganden i avsnitt 6.3 om tillämpningen av PBL i ärenden om vindkraft förutsätter att prövningen enligt miljöbalken inte upphävs. Frågan om tillämpningen av miljöbalken i ärenden om vindkraft bör också ses mot bakgrund av definitionen av miljöfarlig verksamhet i 9 kap. 1 § miljöbalken. Med miljöfarlig verksamhet avses bl.a. användning av anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenheter för omgivningen genom buller och ljus. Enligt praxis tillämpas som villkor vid tillstånds-

prövningen av vindkraftverk samma bullernorm som gäller nattetid vid industrietableringar. Villkoren omfattar regelmässigt också skuggeffekter. Vidare prövas vid bedömningen enligt miljöbalken av lokaliseringen av en vindkraftsanläggning dess inverkan på landskapsbilden. Utan att ändra definitionen i 9 kap. 1 § miljöbalken av vad som är miljöfarlig verksamhet går det därför inte att undanta vindkraftsanläggningar från tillämpningen av reglerna i kapitlet. Vidare är som framgår av avsnitt 3.3.9 uppförande av vindkraftverk i vattenområde att anse som vattenverksamhet för vilken det krävs tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken. Det går inte heller att undanta anläggning av vindkraftverk från vad som är att anse som vattenverksamhet utan att ändra motsvarande bestämmelse i 11 kap. miljöbalken. Förslag till sådana ändringar av lagstiftningen skulle inte omfattas av våra direktiv. Både när den nuvarande tillståndsgränsen infördes och nyligen när Energimyndighetens förslag till nytt planeringsmål för vindkraften remissbehandlades gavs ett stort antal myndigheter och organisationer tillfälle att yttra sig i frågan om vindkraften borde undantas från tillståndsplikten enligt miljöbalken. De flesta som yttrade sig var emot en sådan förändring. Redan vad som nu anförts är tillräckliga skäl för att behålla tillståndsprövningen enligt miljöbalken som enligt vad utredningen har funnit i huvudsak kan anses välfungerande. Därtill kommer att ett förfarande enbart enligt PBL skulle vara bristfälligt i flera avseenden. I korthet kan följande argument, som har utvecklats i andra delar av detta betänkande, nämnas. Ett beslut om detaljplan är inte ett tillstånd för den enskilde verksamhetsutövaren. Skulle det inte finnas möjlighet att få tillstånd enligt miljöbalken måste därför detaljplaneförfarandet under alla omständigheter kompletteras med bygglov. Detta öppnar generellt sett möjlighet till två processer om förfarandet skulle koncentreras till PBL. Överprövningen av en detaljplan är begränsad enligt 13 kap. 8 § PBL. Som huvudregel kan den överprövande myndigheten inte föreskriva om ändring av en detaljplan. Detta begränsar överprövningen i sådan omfattning att detaljplanen inte är användbar som det enda styrmedlet för vindkraften. Rätten att komma till tals vid bygglovsförfarandet är otillräcklig för att bygglov ska kunna vara enda styrmedel. Enbart bygglovsprövning är dessutom utesluten av EG-rättsliga skäl eftersom bygglovsförfarandet inte medger att miljökonsekvensbeskrivning upprättas. Det är inte lämpligt att i nu berörda avseenden införa regler i PBL som enbart gäller vindkraftsanläggningar.

Sammantaget kan det enligt utredningens mening inte råda någon tvekan om att nuvarande reglering av vindkraften enligt miljöbalken i princip bör behållas.

Nivån för tillståndsplikt

Gränsen för tillståndsplikt i FMH-bilagan för vindkraftverk ändrades senast den 1 december 2006. Som framgår av avsnitt 3.3.5 var remissopinionen långt ifrån enig.

De nuvarande reglerna innebär att all tillståndsprövning i första instans av vindkraft på land sker i länsstyrelserna. För byggande av vindkraftverk i vattenområde krävs miljödomstolens tillstånd. Genom den ändrade instansordning som utredningen har till uppdrag att föreslå i ett kommande betänkande kommer även prövningen av vattenbaserade vindkraftverk att utföras av förvaltningsmyndighet. Utredningen anser att det inte finns skäl att i detta betänkande överväga ändringar av instansordningen enligt miljöbalken för vindkraftsanläggningar.

I de nuvarande reglerna finns en särskild bestämmelse att vindkraftverk i vattenområden med en uteffekt över 1 MW ska tillståndsprövas av miljödomstolen. Denna bestämmelse infördes samtidigt med den nuvarande tillståndsgränsen. Som så gott som alla remissinstanser påpekade ska emellertid ett vindkraftverk i vattenområde enligt 11 kap. 9 och 9 b §§ tillståndsprövas av miljödomstolen. Den i 11 kap. miljöbalken föreskrivna prövningen ska ske oavsett reglerna i FMH-bilagan och ska också göras när det gäller vindkraftverk med en uteffekt understigande 1 MW. Det behövs därför ingen särskild föreskrift i FMH-bilagan om vattenbaserade vindkraftverk.

Utredningen har tidigare föreslagit att tillståndsplikten enligt miljöbalken ska vara styrande för bygglovspliktens omfattning. Därmed uppnås en samordning mellan PBL och miljöbalken.

Före 2006 års förordningsändring var gränsen för när en vindkraftsanläggning skulle tillståndsprövas av miljödomstol densamma som den gräns som gällde för regeringsprövning enligt 17 kap. miljöbalken och förbud enligt 4 kap. 3 §. Det angavs i samband med 2006 års förordningsändring inget särskilt skäl för den skillnad som nu finns mellan å ena sidan 9 kap. och å andra sidan 17 och 4 kap. miljöbalken. Som utredningen avser att närmare behandla i senare avsnitt av detta betänkande bör samma nivå gälla

som gräns för tillståndsplikt som i frågor som avses i 17 kap. miljöbalken när det gäller vindkraftverk. Det finns enligt utredningens mening inte skäl att i 17 kap. ange tillståndsgränsen direkt i lagtexten. I stället bör styrningen ske genom bestämmelser i bilagan till FMH. Därmed blir gränsen densamma i dessa fall och kan i takt med utvecklingen justeras med hänsyn till de krav på regleringen som utbyggnaden av vindkraften ställer utan att riksdagsbehandling är nödvändig. Som också kommer att behandlas närmare bör särskilda regler gälla för sådana områden som avses i 4 kap. 3 § miljöbalken.

Uteffekten har traditionellt använts som måttstock för gränsdragningen i fråga om tillståndsplikt och anmälningsplikt. Det gäller inte bara vindkraftsanläggningar utan även andra anläggningar för energikonvertering. En vindkraftsanläggning utmärker sig dock på det sättet att det inte är utsläpp i vanlig mening som medför omgivningspåverkan. Från miljösynpunkt har därför uteffekten mycket ringa om ens någon betydelse. Det är vindkraftsparkens och de enskilda verkens fysiska dimensioner som har störst betydelse för miljön. I rättspraxis har uteffekten inte haft någon betydelse vid bedömningen av omgivningspåverkan m.m. utan har enbart varit riktmärke vid sorteringen av ärendena mellan de olika instanserna. Därför bör, som många remissinstanser påpekade, inte effekten utan de faktorer som medför miljöpåverkan styra gränsen för tillståndsplikten. Sådana faktorer är antalet verk, höjd, ljud och rotorhastighet. Regler som anknyter till verkens storlek och höjd är dessutom begripliga på ett annat sätt än effekterelaterade bestämmelser. Detta bidrar till förståelse hos allmänheten och relaterar till de frågeställningar närboende och andra berörda ställs inför i samband med en vindkraftsutbyggnad. Genom den teknikutveckling som kan förutses kommer vidare vindkraftverk av en viss storlek att kunna bidra med mer energi än för närvarande. En effekterelaterad gräns kan därför på sikt komma att medföra tillämpningsproblem i förhållande till de villkor som tagits in i tillståndsbeslutet för en anläggning. Utredningen anser således att det finns övervägande skäl som talar för att bestämma en gräns för tillståndsplikten som relaterar till parametrar som påverkar omgivningen, nämligen höjd och antal. Regler som utgår från verkens storlek och höjd ligger också i linje med vad som gäller i Tyskland och Danmark. Enligt direktiven ska utredningen beakta erfarenheterna i dessa länder.

Påverkan genom ljud och rotorhastighet m.m. bör liksom tidigare regleras genom villkor i det enskilda fallet.

När en nivå för tillståndsplikt som utgår från vindkraftverkens höjd och antal ska bestämmas bör övervägandena utgå från vad nuvarande effektgränser medger i fråga om vindkraftverkens höjd och antal.

Enligt utredningens mening saknas det skäl för att sätta nivån för tillståndsplikt för vindkraftverk på land lägre än vad som motsvarar tidigare gräns mellan A- och B-verksamhet, dvs. tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt om minst tio MW.

Det har framkommit att många verksamhetsutövare väljer att frivilligt ansöka om tillstånd i stället för att anmäla en anläggning till kommunen även om den förväntade uteffekten understiger 25 MW. Vanligt förekommande skäl är att ett tillstånd ger rättstrygghet och också kan åberopas i samband med finansieringen av ett projekt. Ett exempel är projektet Dragaliden i Piteå kommun. Det rör sig om tolv vindkraftverk med en total installerad effekt på 24 MW och en totalhöjd på 179 m. Enligt länsstyrelsens bedömning medförde projektet betydande miljöpåverkan. Det rörde sig om ett område där det inte fanns några konkurrerande exploateringsintressen. Det kan nämnas att Miljöprövningsdelegationens beslut i det ärendet innehåller villkor om att säkerhet ska ställas. Villkor om ekonomisk säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken kan inte ges i ett tillsynsärende.

För en viss sänkning av nivån för tillståndsplikten talar även den genomgång som utredningen redovisat i avsnitt 3.3.5 om anmälningsförfarandet för vindkraftverk och dess överensstämmelse med MKB-direktivet samt de slutsatser som skulle kunna dras av denna genomgång. Utredningen menar att dagens regler om anmälningsplikt av vindkraftsanläggningar upp till 25 MW skulle kunna utsättas för kritik vid en granskning enligt MKB-direktivet och dess krav på en tillståndsprövning av verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Anmälningsförfarandet är inte en tillståndsprövning. Vindkraftsanläggningar i storleksordningen 20 MW som avses bli uppförda på platser som i något avseende kan ifrågasättas torde inte sällan medföra betydande miljöpåverkan. Ett sätt att garantera att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas i enlighet med MKB-direktivet är att sänka gränsen för tillståndsplikt eftersom verksamheten då automatiskt kommer att omfattas av reglerna i 6 kap. miljöbalken. Som framgår

av vad som anförs i avsnitt 6.4.2 finns det dessutom skäl att förtydliga vilka skyldigheter en myndighet bör ha vid granskningen av en anmälan.

Av angivna skäl kan en lägre nivå för tillståndsplikt än den som gäller för närvarande övervägas. I Danmark ska ett vindkraftverk med en totalhöjd över 80 m eller fler än tre vindkraftverk antas medföra betydande miljöpåverkan och kräva en fullständig miljökonsekvensbeskrivning. Om totalhöjden överstiger 150 m ska prövningen ske enligt särskilda regler. I Tyskland är motsvarande gräns, dvs. då det krävs tillståndsprövning med en fullständig miljökonsekvensbeskrivning, vindkraftsanläggningar med fler än 20 vindkraftverk över 50 m totalhöjd. För anläggningar med färre verk tillämpas ett förenklat tillståndsförfarande och lägre krav på miljökonsekvensbeskrivningen.

Ett 80 m högt vindkraftverk kan i dag i stort sett anses motsvara ett verk på 1 MW medan ett 125 m högt verk kan motsvara ca 2–2,5 MW. Det går dock inte att rakt av översätta vindkraftverkets effekt till höjd eftersom vindkraftverk med samma effekt kan vara olika höga beroende på i vilken omgivning de placeras. Generellt kan sägas att vindkraftverk i skogsmiljö med risk för turbulens behöver högre torn än verk med motsvarande effekt till havs eller på slättmark. I projektet Dragaliden har som nyss nämnts vindkraftverk med en uteffekt på 2 MW en totalhöjd på 179 m. Den föreskrivna totalhöjden bör medge anmälan av vindkraft i skogsområden i skälig omfattning.

Utredningen anser att den danska gränsen på 80 m totalhöjd för betydande miljöpåverkan ligger för lågt för att direkt tillämpas i Sverige som gräns för tillståndsplikt då gränsen i stort sett skulle stänga anmälningsvägen utom för de minsta verken. Dessutom är det inte lämpligt att i ett system som förutsätter en individuell prövning av varje etablering bestämma tillståndsgränsen till en nivå som anses överensstämja med vad som utgör den undre gränsen för betydande miljöpåverkan. Huruvida en sådan påverkan ska anses kunna inträffa, bör i stället bedömas från fall till fall och utan att gränsen för tillstånd därvid tillmäts avgörande betydelse. Slutsatserna från det danska och tyska systemet samt remissinstansernas synpunkter när den nuvarande tillståndsgränsen infördes leder till att den svenska gränsen för tillståndsplikt bör ligga någonstans mellan den danska gränsen på 80 m totalhöjd och den tyska gränsen på 20 vindkraftverk och samtidigt på en nivå som

ungefär motsvarar höjd och antal för en anläggning med en effekt mellan 10 MW och 25 MW

En lämplig gräns för totalhöjden skulle kunna vara 150 m vilket också är den nivå då det av luftfartsskäl krävs utmärkning med högintensivt blinkande vitt ljus. Detta ljus kan i sig medföra en störning i omgivningen som gör att verket bör underkastas en tillståndsprovning. Vidare bör beaktas att ett vindkraftverk med en totalhöjd på 150 m eller mer både med och utan högintensiv belysning utgör en stor anläggning som, särskilt i ett öppet landskap, kommer att dominera landskapsbilden på många håll. Gruppstationer är så tydliga i landskapet att det kan vara motiverat att ha tillståndsplikt för en större gruppstation redan vid lägre höjder än 150 m.

Enligt nuvarande regler kan anmälan göras så länge den sammanlagda uteffekten inte överstiger 25 MW. Nivån för tillståndsplikt synes vad gäller antalet verk inte ha övervägts något närmare vid den senaste regeländringen. Ofta är det av ekonomiska skäl ointressant att uppföra enstaka vindkraftverk med den storlek som är aktuell för tillståndsplikt. Liksom när det gäller höjden måste naturligtvis ett förslag om antalet verk bygga på en lämplighetsbedömning. Då bör man ta hänsyn till att den yta som en anläggning kräver har betydelse för anläggningens omgivningspåverkan. Som framgår av avsnitt 2.2 kan man räkna med en yta på 0,1 km²–0,2 km² per MW. Av miljöskäl bör regeln om antal verk inte medföra en alltför stor ändring i förhållande till nuvarande reglering. Ett vindkraftverk med totalhöjden 150 m kan beräknas motsvara en uteffekt på 2–3 MW. Infaller tillståndsplikten vid sju eller flera vindkraftverk med 150 m som högsta totalhöjd blir det enligt utredningens bedömning en nivå som i de allra flesta fall ligger mellan 10 MW och 25 MW.

För gruppstationer med sju eller flera verk måste det finnas en lägre totalhöjd föreskriven vid vilken tillståndsplikten inträder. Med beaktande av vad som gäller i Tyskland anser utredningen att totalhöjden 50 m är lämplig för att ange den gräns vid vilken en vindkraftspark ska kunna anläggas utan tillstånd oavsett hur många vindkraftverk som finns i parken.

Liksom tidigare är det inte fråga om en absolut nivå eftersom det fortfarande ska finnas regler om frivillig ansökan om tillstånd och om föreläggande att söka tillstånd för verksamhet som ligger under tillståndsnivån.

Utredningen anser alltså att om antalet verk är sju eller fler med en högsta höjd över 50 m för vart och ett inklusive rotorbladen eller om totalhöjden på ett enskilt verk överstiger 150 m bör det krävas tillståndsprövning enligt miljöbalken. Miljöbalksprövningen är då den enda prövning som behövs för ett rättskraftigt tillstånd att uppföra vindkraftverk. Denna gräns för tillståndsplikt lämnar ett utrymme för att efter anmälan enligt miljöbalken och bygglovsprövning uppföra upp till sex vindkraftverk med en totalhöjd under 150 m vilket med dagens teknik kan motsvara en effekt på 10–25 MW beroende på vad som är möjligt i den omgivning verken sätts upp.

Tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet, såsom den är utformad enligt 5 § FMH, omfattar både anläggande och drift av en vindkraftsanläggning. Vid en ändring av tillståndsgränsen måste man beakta att gränsen på land har varit 25 MW sedan den 1 december 2006. Det kan alltså under denna tid ha uppförts vindkraftsparker upp till 25 MW, enbart med stöd av anmälan enligt 21 § FMH. Dessa kan komma att träffas av den nya tillståndsplikten, i vart fall för driften av verken. En gräns på 150 m höjd eller sju verk över 50 m höjd inklusive rotorblad är enligt utredningens mening så pass högt satt att det inte kommer att finnas alltför många anläggningar, med en effekt under 25 MW men med höjd eller antal över de nya gränserna för tillståndsplikt, som redan uppförts enbart med stöd av anmälan enligt 21 § FMH. Dessa anläggningar kommer ju med dagens utformning av 5 § FMH att tvingas att söka tillstånd för driften i efterhand. Förordningsändringen bör därför förses med övergångsregler som tillåter fortsatt drift av tillståndslösa anmälda anläggningar.

6.4.2 Anmälningssplikten och miljökonsekvensbeskrivningar

Anmälningssplikten

Av föregående avsnitt framgår att anmälan enligt miljöbalken ska kunna göras för upp till sex vindkraftverk med högst 150 m totalhöjd, dvs. höjd inklusive rotorblad i högsta läge. Om ett enskilt verk är högre än 150 m eller om antalet verk överstiger sex ska det krävas tillståndsprövning. Anmälningssplikten bör emellertid avgränsas även nedåt så att de allra minsta verken, vilket gäller redan i dag, varken omfattas av anmälningss- eller tillstånds-

plikt enligt miljöbalken. Gränsen går i dag vid effekten 125 kW. I Tyskland går motsvarande gräns vid 50 m totalhöjd. Under höjden 50 m kan man uppföra vindkraftverk som har något högre effekt än 125 kW. Ibland kan det å andra sidan krävas en höjd över 50 m även för verk under 125 kW. Utredningen finner därför att den nuvarande svenska gränsen på 125 kW i många fall motsvarar ett vindkraftverk med en totalhöjd på 50 m vilket även styrks av den sammanställning över vindkraftverks höjder och effekter som redovisats i avsnitt 2.2. En omskrivning av den nedre gränsen för anmälningsplikt från 125 kW till 50 m totalhöjd innebär således ingen nämnvärd materiell skillnad jämfört med vad som redan gäller och utgör samtidigt en anpassning i måttenhet till vad som gäller i Tyskland vilket förenklar jämförelsen av i vart fall de två ländernas regelsystem. Utredningen föreslår att den nedre gränsen för anmälningsplikt ska gå vid 50 m höjd inklusive rotorhöjden för ett enstaka vindkraftverk. Gruppstationer med två eller flera vindkraftverk bör dessutom alltid vara anmälningspliktiga. Enstaka vindkraftverk under 50 m totalhöjd kommer således bara att omfattas av förprovning i form av bygglovsplikt enligt PBL. Givetvis finns det även i dessa fall möjlighet att söka tillstånd.

Miljökonsekvensbeskrivningar och anmälningsförfarandet

Utredningen ska i ett kommande betänkande ta upp frågan om de svenska reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar i förhållande till EG-direktiven på området. Miljökonsekvensbeskrivningar har emellertid en stor betydelse för utformningen av vindkraftsprocessen, varför utredningen tar upp vissa frågor om miljökonsekvensbeskrivningar redan i detta sammanhang.

Utredningen har i avsnitt 3.3.7 beskrivit vilka regler som gäller i anmälningsärenden. Tillämpningen av dessa regler omfattar vindkraftverk upp till 25 MW på land. Utredningens förslag om en ny nivå för tillståndsplikt medför inga revolutionerande förändringar i fråga om vilka vindkraftverk som kommer att inrymmas i reglerna om anmälningsplikt. Det finns inga centralt utfärdade riktlinjer för tillsynsmyndigheternas tillämpning av reglerna om anmälan av miljöfarlig verksamhet varför bedömningen kan variera från kommun till kommun vid landets alla 290 kommuner. Det torde inte vara vanligt att kommunerna kräver miljökonsekvensbeskrivningar vid anmälningar av vindkraftverk under 25 MW men

det finns ingen klar bild av om det sker ofta, ibland eller inte alls. Osäkerheten i fråga om tillämpningen av reglerna har naturligtvis att göra med att dessa trädde i kraft relativt nyligen. För den som väljer mellan anmälan och frivilligt tillstånd är det väsentligt att kunna förutse kommunens agerande. Ser man till remissynpunkterna när gränserna ändrades är det inte helt främmande att generellt kräva miljökonsekvensbeskrivningar även vid anmälningar. Det är ju inte säkert att det behöver vara en stor miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 7 § 2 st. miljöbalken utan det kan vara en enklare miljökonsekvensbeskrivning i enlighet med reglerna i 6 kap. 3 § miljöbalken.

Det är, enligt utredningens mening, inte ägnat att förenkla hanteringen med anmälningar av vindkraftverk att belasta förfarandet med en obligatorisk miljökonsekvensbeskrivning med tillhörande samråd enligt 6 kap. miljöbalken. Däremot finns det skäl att föreskrifterna i FMH förtydligas och utvidgas så att det direkt av förordningstexten framgår vilka uppgifter som ska ingå i en anmälan. De uppgifter som ska lämnas vid en anmälan bör avse tekniska specifikationer, vindförhållanden, aktuella kommunala planer och områdesbestämmelser enligt miljöbalken, befintliga vindkraftverk, behovet av vägar m.m. samt beräkning av ljud, skuggning m.m. Genom att kraven på vad en anmälan ska innehålla preciseras, bör det bli lättare för kommunerna att avgöra om en verksamhet ska anses medföra betydande miljöpåverkan. En sådan precisering befrämjar också förutsättningarna för en likformig och rättssäker handläggning i landets kommuner samt för samordning av anmälningsärenden och bygglovsärenden. Utredningen återkommer till dessa frågor (se avsnitt 6.5.1).

Om en verksamhet inte automatiskt ska anses medföra betydande miljöpåverkan genom uppräknade i 3 § MKBF, ska länsstyrelsen, när det är fråga om en ansökan om tillstånd, från fall till fall avgöra om projektet ändå kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Dessa regler gäller även om det har gjorts en frivillig ansökan om tillstånd enligt 9 kap. 6 § 3 st. miljöbalken. I fråga om anmälningspliktiga verksamheter gäller i stället, som sagts i avsnitt 3.3.5 enligt 26 a § FMH, att tillsynsmyndigheten ska beakta de kriterier som anges i bilaga 2 till MKBF och i varje enskilt fall pröva om verksamheten behöver tillståndsprövas. Det framgår av artikel 2 i MKB-direktivet att tillsynsmyndighetens ställningstagande ska mynna ut i en bedömning av om verksamheten kan anses medföra betydande miljöpåverkan.

Frågan om en verksamhet ska antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte påverkar miljökonsekvensbeskrivningens omfattning, samrådets omfattning och om verksamheten ska tillståndsprövas. När det gäller samrådets omfattning bedöms inte det större samrådet vara särskilt betungande för den verksamhetsutövare som planerar sitt projekt med omsorg varför det saknas skäl att på den grunden undanta vindkraften från 3 § 1 st. MKBF. Miljökonsekvensbeskrivningens omfattning kan emellertid vara betungande främst på grund av kravet på alternativredovisningar som finns för projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det kan därmed finnas skäl att inte begära en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 7 § 2 st. miljöbalken för fler projekt än som behövs med hänsyn till vad som behövs i det enskilda fallet. Utredningen vill här framhålla att kravet på alternativredovisning i miljöbalken tillkom som en följd av krav i MKB-direktivet. Det är således inte möjligt att upphäva kravet på alternativredovisningar för sådana projekt som omfattas av 3 § MKBF.⁸ Utredningen anser därför att MKBF bör ändras så att vindkraftsanläggningar liksom i MKB-direktivet inte obligatoriskt ska anses medföra betydande miljöpåverkan. Vindkraft ska då bedömas enligt kriterierna i bilaga 2 från fall till fall. Den svenska regleringen blir därmed i fråga om vindkraftverken överensstämmande med MKB-direktivet.

Då vindkraftsanläggningar anges i bilaga 2 till MKB-direktivet, ska den tillsynsmyndighet som tar emot en anmälan i varje enskilt fall under alla omständigheter granska anmälan och bedöma om anläggningen kan komma att medföra en betydande miljöpåverkan. Detta framgår numera också av FMH.⁹ Det kan ifrågasättas om EG-direktivet inte innebär att verksamhetsutövaren ska föreläggas att söka tillstånd även om detta inte direkt anges i 26 a § FMH. Medlemsstaterna ska nämligen vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan bl.a. på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Enligt artikel 1 i MKB-direktivet definieras visserligen tillstånd som den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploitören rätt att genomföra projektet. Detta skulle kunna tolkas som att en tillsynsmyndighets ställningstagande att inte förbjuda en verksamhet eller

⁸ Prop. 1997/98:45 s. 290.

⁹ SFS 2008:690.

inte förelägga om att ansöka om tillstånd skulle vara likvärdigt med ett tillståndsbeslut. Enligt MKB-direktivet ska emellertid ett tillstånd föregås av ett visst förfarande. Om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan är artiklarna 5–10 i MKB-direktivet tillämpliga. Dessa regler har, såvitt gäller tillståndspliktiga verksamheter, genomförts i svensk rätt genom föreskrifter i 6 kap. miljöbalken. Det är uppenbart att reglerna i FMH om förfarandet vid anmälan inte är tillfyllest från EG-rättslig synpunkt när det gäller projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Eftersom anmälningsförfarandet formellt sett inte mynnar ut i ett tillståndsbeslut bör tillsynsmyndigheten i ett sådant fall som nu avses därför vara skyldig att förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd. Den svenska lagstiftningen är enligt utredningens mening inte entydig på denna punkt. I 27 § FMH föreskrivs att ett anmälningsärende kan avslutas med ett föreläggande om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken om det behövs, eller ett föreläggande att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. I vilka fall ett föreläggande att ansöka om tillstånd får meddelas anges i 9 kap. 6 § miljöbalken. Även om tillståndsplikt inte har föreskrivits får tillsynsmyndigheten i enskilda fall förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller för miljön. I sak var bestämmelsen en nyhet när miljöbalken infördes. Det är avsett att denna möjlighet ska kunna användas när en tillsynsmyndighet anser att det inte är tillräckligt att förelägga verksamhetsutövaren att i enlighet med hänsynsreglerna vidta vissa åtgärder, utan gör bedömningen att hela verksamheten bör prövas och regleras i en tillståndsprövning (prop. 1997/98:45, del 2, s. 113).

Den regel som gäller för tillsynsmyndigheten att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd är inte obligatorisk och är därför inte tillräcklig när det gäller sådana anmälningspliktiga verksamheter som omfattas av MKB-direktivet. En särskild bestämmelse bör därför införas för dessa fall. En sådan lagändring skulle göra förfarandet tydligare för den enskilde verksamhetsutövaren och mer pålitligt i förhållande till EG-rätten. Det bör därför vara obligatoriskt för tillsynsmyndigheten att föreskriva om ansökan om tillstånd om en anmälningspliktig verksamhet som omfattas av MKB-direktivet bedöms medföra betydande miljöpåverkan. En möjlighet, när det gäller den lagtekniska

utformningen, är att komplettera den nuvarande bestämmelsen i 9 kap. 6 § 2 st. miljöbalken med ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för en tillsynsmyndighet att meddela föreläggande om tillståndsansökan och om vad som måste beaktas när tillsynsmyndigheten bedömer de risker en verksamhet medför. Utredningen anser dock att det är viktigt att ett tillägg till den aktuella lagtexten inte får ett mer vidsträckt område än vad som krävs med hänsyn till MKB-direktivet. Vägledning om hur riskbedömningen ska ske bör utformas i ett mer generellt sammanhang t.ex. genom centralt utgivna riktlinjer. Eftersom det dessutom blir fråga om ett åläggande för kommunerna bör, med hänsyn till 8 kap. 5 och 7 §§ regeringsformen, ändringen göras direkt i 9 kap. 6 § miljöbalken.

När en tillsynsmyndighet i enlighet med den föreslagna nya bestämmelsen har beslutat att ansökan om tillstånd ska göras blir bestämmelserna i 6 kap. 1 § 1 st. miljöbalken tillämpliga. Om tillsynsmyndigheten har bedömt att en verksamhet har betydande miljöpåverkan framstår det som onödigt att länsstyrelsen fattar ett beslut enligt 6 kap. 5 § 2 st. miljöbalken. En miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 7 § miljöbalken ska ändå göras. Detta bör framgå av lagtexten. Tillsynsmyndighetens beslut får därmed samma betydelse som en föreskrift enligt 6 kap. 4 a § miljöbalken. Detta är enligt utredningens mening i praktiken ägnat att stärka kommunernas inflytande i prövningsförfarandet, bl.a. vad avser vindkraftsutbyggnaden. Liksom tidigare blir tillsynsmyndighetens beslut överklagbart. Detta följer av 27 § FMH och 16 kap. 12 § 1 st. miljöbalken.

6.4.3 Anmälningsplikt för vindkraftverk i vattenområden

I princip är all vattenverksamhet tillståndspliktig. Som framgår av bakgrundsbeskrivningen i avsnitt 3 gäller dock numera enligt 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. att även vissa vattenverksamheter kan bli föremål för anmälan till tillsynsmyndigheten. Utredningen ska enligt direktiven överväga regler om anmälan även för vattenbaserade vindkraftverk. Utgångspunkten för ett sådant förslag skulle kunna vara verksamheter som omfattar högst 500 m² i ett vattendrag och högst 3 000 m² i ett annat vattenområde. Detta ansluter till vad som redan gäller i fråga om anmälan av vattenverksamhet. Det kan dock antas att den

bestämmelse, 11 kap. 9 a §, i miljöbalken som gör det möjligt att föreskriva om anmälan ska ses mot bakgrund av de allmänna bestämmelserna i 11 kap. 6 § miljöbalken angående samhälls-ekonomiska överväganden och 11 kap. 12 § miljöbalken enligt vilken bestämmelse vattenverksamhet som är uppenbart oskadlig för allmänna och enskilda intressen får bedrivas utan vare sig anmälan eller tillstånd. Det vill säga reglerna om verksamheter som kan vara anmälningspliktiga innebär mer eller mindre en kodifiering av tidigare tillämpning av 11 kap. 12 § miljöbalken och verksamheterna anses ändå medföra en samhällsekonomisk fördel. Genom de angivna arealbegränsningarna torde möjligheterna att uppföra flera vindkraftverk inom ramen för ett anmälningsförfarande vara små. Det är utredningens bedömning att en möjlighet att göra anmälan om vindkraftverk i vattendrag eller vattenområden mot bakgrund av 11 kap. 6 och 12 §§ miljöbalken, med de ovan angivna utgångspunkterna i fråga om den areal som bör kunna tas i anspråk, skulle få så begränsad omfattning att det för närvarande inte är meningsfullt att föreslå något sådant. I det fortsatta arbetet har dock utredningen ett omfattande uppdrag att utföra i fråga om vattenverksamhet. I det arbetet blir det aktuellt för utredningen att på ett mer ingående sätt än vad som nu är möjligt göra bedömningar som innefattar hydrologiska aspekter. Det finns enligt utredningens mening anledning att återkomma till denna fråga, som varken kan anses vara av brådskande natur eller har någon väsentlig betydelse i förhållande till uppfyllelsen av målet för vindkraftsutbyggnaden, i det sammanhanget.

Enligt 11 kap. 4 § miljöbalken avses med vattenområde ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd. Avgörande för bestämmande av vattenståndet är vad som med någon sannolikhet kan förutses för framtiden. Vattenfall AB har påpekat att bestämmelsen kan leda till att vindkraftsprojekt bedöms enligt reglerna i 11 kap. miljöbalken i en omfattning som inte är önskvärd. Utredningens bedömning är att frågan är av generell natur och lämpligen bör bedömas i samband med andra frågor om vattenverksamhet som omfattas av utredningens uppdrag.

6.4.4 Riksintresset obruten kust i 4 kap. 3 § miljöbalken i förhållande till vindkraften

Enligt direktiven ska utredningen utreda möjligheten och lämpligheten att undanta vindkraftsanläggningar från riksintresset ”obruten kust” i 4 kap. 3 § miljöbalken. Utredningen har, se avsnitt 3.3.2, redogjort för vilka områden som omfattas av hushållningsbestämmelserna i 4 kap. 3 § miljöbalken. Det är fråga om områden utmed kuster där vindförhållandena är bland de bästa i landet. Områdena finns i Västra Götalands län, Kalmar län, Östergötlands län och Västernorrlands län. I avsnitt 3.3.2 finns också uppgifter om vindkraftsutbyggnaden hittills i dessa områden.

Vid utredningens hearing den 1 april 2008 framfördes inte att dessa områden generellt behöver tas i anspråk för vindkraftsutbyggnaden när det gäller vindkraftverk på minst 10 MW. Inte heller under utredningens arbete i övrigt har det framkommit att det skulle finnas ett sådant behov.

I sitt yttrande över Energimyndighetens förslag till planeringsmål för vindkraften ifrågasätter Länsstyrelsen i Östergötlands län förslaget i vad det gäller att höja nuvarande gräns (10 MW) för vindkraftsetableringar inom områden för ”obruten kust”. Avsikten med nuvarande bestämmelser i 4 kap. 3 § miljöbalken om obruten kust är enligt Länsstyrelsen att reservera vissa kuststräckor för turism och rörligt friluftsliv. Större exploateringar ska styras till andra, redan ianspråktagna kuststräckor, s.k. högexploaterad kust. Att bygga ut vindkraft i större sammanhängande grupper av vindkraftverk inom dessa ”obrutna” kuststräckor innebär enligt Länsstyrelsens yttrande normalt betydande intressekonflikter med friluftslivet och en sådan åtgärd skulle därmed avvika från syftet med bestämmelserna. Motiven för att behålla restriktionerna för övriga typer av exploateringar och miljöstörande verksamheter inom ”obruten kust” skulle försvagas och frågan är i så fall om inte en mer samlad översyn av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken om kusterna vore befogad. När det gäller det område enligt 4 kap. 3 § miljöbalken, som omfattar norra Kalmar län, har några andra synpunkter än de nu redovisade inte framkommit.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län uppger i sitt yttrande över Energimyndighetens förslag att Länsstyrelsen har en vindkraftspolicy som antogs år 2001. Den kunskap och de vindenergi-beräkningar man då hade tillgång till visade att det främst var i kustbandet som vindenergin var tillräcklig för att vindkraft skulle

vara möjlig att bygga ut. Med de nya vindenergikarteringarna samt det planeringsunderlag och förslag till riksintresseområden som arbetats fram under åren 2006–2007 har det dock visat sig att vindresurserna i länets inland är mycket goda. Där har inga eller endast ett fåtal konflikter mot andra intressen identifierats. Länsstyrelsen avser att under året revidera vindkraftspolicyn. Länsstyrelsen kommer enligt yttrandet att vara mycket tydlig på den punkten att vindkraftverk ej bör förekomma i Höga Kusten. Den säregna landskapsbilden i området är den fundamentala funktionen för turismnäringen och även enstaka verk kan vara förödande för helhetsintrycket. Med tanke på de goda utbyggnadsmöjligheterna i länet i övrigt bör Höga Kusten helt undantas från vindkraftsutbyggnader. Att höja prövningsgränsen från 10 MW till 25 MW i detta område ger en missvisande bild av problematiken och skulle ytterligare försvåra möjligheterna att skydda viktiga utpekade natur- och kulturvärden. I dessa områden bör i stället alla vindkraftsprojekt föregås av en ”strängare prövning”. Vid en bedömning av en lämplig användning av länets markområden anser länsstyrelsen därför en vindkraftsutbyggnad i Höga Kusten-området inte vara godtagbar från hushållnings-synpunkt.

När det gäller norra Bohuslän har under hand inhämtats från Länsstyrelsen i Västra Götalands län att det inte torde finnas något lokalt eller regionalt intresse av en ändring i 4 kap. 3 § miljöbalken.

När det gäller de nu berörda områdena saknas det enligt utredningens mening anledning att föreslå ändring av de nuvarande bestämmelserna. Eftersom det är fråga om en förbudsregel anser utredningen att det inte finns något hinder mot att låta 10 MW gränsen gälla för dessa områden även om det för andra fall införs en prövningsnivå som är relaterad till vindkraftverkens höjd och antal.

Situationen är något annorlunda när det gäller Öland. Landskapets samlade natur- och kulturvärden är en stor tillgång för t.ex. näringslivet, jordbruksnäringen och i synnerhet besöksnäringen. Samtidigt finns det enligt vad utredningen erfarit ett stort intresse för ett ianspråktagande av förnyelsebara energikällor. Synpunkter i denna riktning har framförts från bl.a. Länsstyrelsen i Kalmar län, Mörbylånga kommun och företrädare för näringslivet. Det är dock väl känt att det också finns ett motstånd mot vindkraftsutbyggnad som kan vara skadlig bl.a. med hänsyn till naturvårdens intressen. Det är ändå rimligt med en lokalisering av

vindkraften som innebär att påverkan på de nyss angivna landskapsresurserna minimeras.

Utbyggnad av vindkraft är således en mycket aktuell planeringsfråga i Kalmar län. Cirka 60 vindkraftverk finns uppförda i länet varav de flesta på Öland. Här finns också ett stort antal förfrågningar och ansökningar om ytterligare verk och gruppstationer. Nyligen har Mörbylånga kommun avslagit drygt 100 ansökningar om uppförande av nya vindkraftverk. Öland har dock bland de bästa vindförhållandena i landet med medelvindar som lägst 6,88 m/s. Till följd av bestämmelserna i miljöbalken är för närvarande ingen gruppstation på Öland större än 10 MW. En utbyggnad av vindkraften bör ske efter planeringsmässiga grunder då särskilt på Öland många intressekonflikter föreligger i form av starka bevarandevärden. Den spridda bebyggelsestrukturen utanför tätorterna anses i praktiken vara ett hinder för utbyggnad av större anläggningar. I några fall finns dock lämpliga områden på Öland som inte berörs av de mest angelägna bevarandevärdena och ligger på lämpligt avstånd från bebyggelse varför det från resurshushållningssynpunkt är angeläget att kunna utnyttja sådana områden optimalt. Den nuvarande 10 MW-gränsen blir då ett hinder för etablering av vindkraften på ett från hushållningssynpunkt lämpligt sätt på Öland.

Från Ölands Ornitologiska Förening har framförts att föreningen är positiv till vindkraften och andra förnyelsebara energikällor. Föreningen anser att redan exploaterad samt konventionellt odlad jordbruksmark i första hand bör nyttjas. Östra Ölands strandängar bör undantas från exploatering. Vindkraftverk bör överhuvudtaget inte byggas på mark inom kustområden som till stora delar redan åtnjuter olika typer av skydd. På Öland kan kollisionsrisken med vindkraftverk utgöra en fara för havsörn och ängshök. Länsstyrelsen i Kalmar län har uppgifter om kända boplatser och för ängshöken finns dessutom ett särskilt åtgärdsprogram. Vidare bör det upprättas en övergripande plan för Öland när det gäller vindkraftsetablering.

Jämfört med de andra områden som avses med förbudsregeln i 4 kap. 3 § miljöbalken har det redan skett en betydande vindkraftsutbyggnad på Öland. Som den ifrågavarande bestämmelsen är utformad för närvarande kommer den att styra etableringar på Öland mot anläggningar under den föreskrivna förbudsgränsen eller motsvarande nivå. Detta kan medföra ett flertal mindre anläggningar utspridda i landskapet i stället för ett mindre antal

större anläggningar. Det kan ifrågasättas om detta ger ett bättre skydd för den obrutna kusten än att ändra regeln och medge större men färre anläggningar.

Oavsett om förbudet i 4 kap. 3 § miljöbalken finns eller inte omfattas vindkraftsanläggningarna antingen av en tillståndsprovning eller av kravet på att det görs en anmälan enligt miljöbalken. Vid båda handläggningarna ska lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken tillämpas vilket innebär att man ska välja en lämplig plats där ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa eller miljön. Myndigheten har därvid möjlighet att väga in de naturförhållanden som råder på platsen t.ex. att ansökan gäller en kuststräcka som dittills varit obruten och inte tidigare berörts av storskaliga exploateringar. Bestämmelsen i 4 kap. 3 § ger dock vissa från natursynpunkt värdefulla områden ett särskilt skydd.

Att behålla regeln kan dock innebära att de aktuella områdena på Öland exploateras med ett flertal mindre anläggningar som påverkar riksintresset negativt samtidigt som utbytet av vindenergin inte blir optimalt. Detta talar starkt för att överväga en ändrad reglering på Öland där det finns intresse för och behov av en mer kompakt vindkraftsetablering. Utredningen förutsätter att länsstyrelsen, som har ansvaret för att bevaka de allmänna intressena, samt berörda kommuner har beaktat och under den fortsatta utbyggnaden och planeringen av vindkraften noggrant beaktar bl.a. de synpunkter som framförts från ornitologiskt håll. Under dessa förutsättningar bör en begränsning enligt 4 kap. 3 § miljöbalken för vindkraftsutbyggnad på Öland inte gälla.

6.4.5 Regeringens tillåtlighetsprovning

Enligt direktiven ska utredningen undersöka behovet och möjligheten att i fråga om regeringens tillåtlighetsprovning av vindkraftsanläggningar justera den avgränsning som görs i 17 kap. 4 a § 7 miljöbalken för att få överensstämmelse med övriga verksamheter om vindkraft och i detta sammanhang närmare utreda om det är effekten, storleken, antalet eller något annat hos vindkraftverken som bör styra provningsnivån.

För att undvika dubbelprovning av vindkraftverk anser utredningen, som tidigare framgått, att sådana anläggningar i vissa situationer inte ska omfattas av reglerna i PBL om detaljplan och

bygglov. Den nuvarande bestämmelsen i 17 kap. 4 a § miljöbalken om regeringsprövning av vindkraftverk har tillkommit med hänsyn till kommunernas inflytande över markanvändningsfrågor. Det finns därför inte skäl att i detta sammanhang närmare överväga att föreslå ett upphörande av regeringsprövningen.

Som framgår av avsnitt 6.4.1 anser utredningen att gränserna för tillstånds- och anmälningsplikt bör relateras till vindkraftverkens totalhöjd och antal. De skäl som anförts till stöd för detta ställningstagande i fråga om tillståndsplikten gäller enligt utredningens mening också för regeringens tillåtlighetsprövning. Frågan är då om det ska vara samma gräns för tillståndsprövningen som för regeringsprövningen. För närvarande ligger gränsen för regeringens prövning vid 10 MW medan tillståndsgränsen är 25 MW. Som framgår av den tidigare redogörelsen uppstod denna skillnad när de nya reglerna om tillståndsplikt och anmälningsplikt enligt bilagan till FMH trädde i kraft

Som framgår av avsnitt 3.3.5 sammanföll gränsen för tillåtlighetsprövningen fram till den 1 december 2006 med gränsen för tillståndsprövningen vid miljödomstol. Vid remissbehandlingen av departementspromemorian om höjning av tillståndsgränsen framhöll en remissinstans att regeringen inte bör pröva anmälningspliktiga verksamheter. Sådan prövning kan för närvarande förekomma i intervallet 10–25 MW.

I propositionen till miljöbalken framhålls att en tillsynsmyndighet som förelägger en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd samtidigt kan anmäla frågan för regeringen om verksamheten är av det slag att regeringen bör pröva dess tillåtlighet (prop. 1997/98:45 del 2 s. 219). Det var Lagrådet som hade ifrågasatt om förbehåll enligt 17 kap. 3 § miljöbalken även kunde avse en verksamhet som var tillståndsfri och som således, om förbehåll inte meddelats, skulle ha fått bedrivas fritt. När det gäller vindkraftverk kan förbehåll för vindkraftverk som inte är tillståndspliktiga lagligen endast göras om 17 kap. 3 § 1 st. 1 miljöbalken är tillämpligt. Det ska då vara fråga om verksamhet som, i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja, kan anses få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Exempelvis kan bl.a. verksamheter som medför utsläpp av svavel och andra försurande ämnen inom särskilt föroreningskänsliga områden, anläggande av rangerbangårdar eller liknande i stadsmiljö samt mineralutvinning eller täktverksamhet som orsakar betydande påverkan på omgivningen bli aktuella. Andra exempel som nämns

är vattenkraft, som i det särskilda fallet kan antas orsaka betydande eller ingripande påverkan på miljön samt vägar och järnvägar i särskilt känsliga eller värdefulla naturområden som t.ex. fjällområden eller skärgårdar (prop. 1997/98:45 del 2 s. 219). Det är knappast troligt att man i propositionen diskuterar sådana verksamheter som är anmälningspliktiga. De anförda exemplen tar sikte på fall där det förekommer särskilda omständigheter i form av speciellt känslig natur och liknande. Det bör också anmärkas att regeringsprövningen enligt 17 kap. miljöbalken inte är begränsad till sådana verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt 9 kap. eller 11 kap. I sammanhanget kan också hänvisas till en diskussion i miljöbalkspropositionen om handläggningen av regeringens ärenden om tillåtlighetsprövning (prop. 1997/98:45 del 1 s. 441 ff.). Bland annat sägs att själva tillståndsbeslutet, som vanligen innehåller en rad detaljvillkor, bör fattas av en domstol eller annan prövningsmyndighet. På flera ställen i resonemanget talas det om tillståndsmyndigheterna. Däremot finns det inget i uttalandena om handläggningen av ärendena som talar för att anmälningspliktiga verksamheter avses. Det ligger i sakens natur att de ärenden som regeringen prövar är de särskilt kvalificerade fallen. Till det nu anförda kommer att anmälningsplikten till kommunerna, när den infördes, avsåg vissa slag av miljöfarliga verksamheter, som inte bedömdes vara av så allvarligt slag att de borde tillståndsprövas, utan där det från miljöskyddssynpunkt kunde vara tillräckligt att tillsynsmyndigheten kände till att verksamheten skulle komma att sättas i gång (prop. 1980/81:92 s. 65). Det finns således starka skäl som talar för att bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken överhuvudtaget inte är tillämpliga på anmälningspliktiga verksamheter. Den nuvarande regleringen är dock ägnad att medföra en viss osäkerhet i rättstillämpningen. Något skäl som motiverar den nuvarande skillnaden mellan 17 kap. 4 a § och tillståndsplikten enligt 9 kap. har enligt utredningens uppfattning inte framkommit. Gränsen för när regeringen ska kunna förbehålla sig prövning bör därför vara densamma som gränsen för tillståndsprövning. Detta medför att 17 kap. 4 a och 6 §§ miljöbalken bör ändras. För att tydligt markera anknytningen till tillståndsplikten och för att undvika sådana konsekvenser som författningsändringen som trädde i kraft den 1 december 2006 medförde bör tillståndsgränsen inte anges i 17 kap. miljöbalken. Där bör i stället hänvisas till vindkraftverk som är tillståndspliktiga enligt 9 kap. 6 § miljöbalken.

6.4.6 Reglerna om områdesskydd

Utredningen har i avsnitt 3.3.4 redogjort för miljöbalkens bestämmelser om områdesskydd. Enligt redogörelsen är reglerna om nationalparker av den karaktären att vindkraftsetablering måste undvikas för att behålla parkernas karaktär, se också redogörelsen för områden av riksintresse i avsnitt 2.3. I övrigt får det avgöras från fall till fall om en vindkraftsutbyggnad kan ske i eller i närheten av ett skyddat område.

I fråga om biotopskyddsområden vill utredningen tillägga följande.

I 7 kap. 11 § miljöbalken och i 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd samt i bilaga 1 till nämnda förordning finns regler om biotopskyddsområden. Detta är, som redovisats i avsnitt 3.3.4, biotoper av en viss särskild typ som har ett generellt skydd. Det rör sig om olika biotoper i jordbrukslandskapet. Inom dessa biotopskyddsområden får verksamhet inte bedrivas eller åtgärder vidtas som kan skada naturmiljön. Länsstyrelsen kan dock ge dispens i det enskilda fallet om det finns särskilda skäl. Det saknas en bestämmelse om att biotopskyddet ska prövas inom ramen för en tillståndsansökan enligt miljöbalken och, om tillstånd ges, inte kräva någon särskild dispensansökan till länsstyrelsen. Det torde inte föreligga några hinder mot att en tillståndsansökan innehåller uppgifter om det sökta projektet berör något generellt biotopskyddsområde och att tillståndsmyndigheten tar ställning till om undantag från biotopskyddet ska ges eller inte. Det finns redan i dag en motsvarande regel avseende strandskyddet i 7 kap. 17 § 1 st. 2 miljöbalken, vilken innebär att man inte behöver söka särskild strandskyddsdispens om verksamheten är tillåten av regeringen eller om det finns tillstånd enligt miljöbalken. En motsvarande regel kan övervägas i fråga om biotopskyddet. Utredningen har dock inte erfarit att reglerna om biotopskydd medfört några praktiska problem för vindkraftsutbyggnaden och anser därför inte att ett förslag av nyssnämnt slag bör presenteras i detta sammanhang. Ett sådant förslag skulle inte heller omfattas av utredningens direktiv.

6.4.7 Generella föreskrifter

I flera sammanhang, bl.a. vid den hearing som utredningen anordnade den 1 april 2008 samt i Energimyndighetens förslag till nytt planeringsmål för vindkraften har man fört fram förslag om att den individuella prövningen enligt miljöbalken bör ersättas med generella föreskrifter om t.ex. buller och skuggreflexer. Även om frågan inte har behandlats i direktiven väljer utredningen att beröra den.

Med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken kan regeringen meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för att skydda människors hälsa och miljön eller för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Det är inte fråga om beslut i ett enskilt fall utan om generellt verkande föreskrifter för t.ex. en hel bransch. Som en förutsättning för att paragrafen ska få tillämpas krävs att generella föreskrifter framstår som mer ändamålsenliga än ett förvaltningsbeslut eller en dom i ett enskilt fall. Om det finns särskilda skäl får regeringen bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter. Generella föreskrifter kan enligt förarbetena komma i fråga i de fall verksamheterna inom en bransch är av likartat slag och påverkan på omgivningen är väl dokumenterad. Huvudregeln är att föreskrifter ska meddelas av regeringen. Endast om det finns särskilda skäl får regeringen bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter. Det kan exempelvis gälla skyddsföreskrifter av teknisk natur. Naturvårdsverket har enligt 47 § FMH fått bemyndiganden att meddela föreskrifter om försiktighetsmått i elva olika fall. Prövningen av tillstånd till vindkraftverk rör förhållandevis få parametrar. Att ärendena inte tillhör de mest komplicerade från miljösynpunkt framgår av att det endast är de vindkraftverk som uppförs i vattenområden som finns på den s.k. A-listan. De särskilda frågor som regleras i tillståndsbesluten rör ofta bullernivåer, skuggreflexer och avstånd till bebyggelse. Villkoren är relativt likformigt utformade från beslut till beslut. Otvivelaktigt finns det en fast praxis i dessa avseenden. Därmed finns också en önskvärd förutsebarhet. Med hänsyn till denna förutsebarhet minskar dock samtidigt behovet av några särskilda föreskrifter. Inom ramen för villkorsprövningen uppkommer dessutom gärna lokala variationer som kräver individuella hänsynstaganden för verksamheterna. I det ena fallet ska vindkraftverket placeras i havet, i det andra fallet i ett flackt slättlandskap och i det tredje i kuperad

skogsterräng. Vindkraftverkets omgivningspåverkan varierar naturligtvis beroende på de skilda naturförhållandena. Även detta talar emot särskilda föreskrifter avseende vissa frågor. Lokaliseringsfrågan varierar ofta från fall till fall och kräver en individuell bedömning. Beroende på bedömningen i lokaliseringsfrågan kan villkor i fråga om nyssnämnda parametrar slutligt bestämmas. Vidare kan sakägare inte få sina intressen prövade om generella föreskrifter reglerar den verksamhet som berör dem (prop. 1997/98:45 del 1 s. 342 och del 2 s. 111). Som framgår av vad som anförts tidigare är möjligheten att komma till tals i det enskilda fallet en av hörnstenarna i prövningsförfarandet. Föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen ska dessutom vara av bindande karaktär i sig själva, dvs. vara förenade med t.ex. straffsanktion, och är därför svåra att hantera vid en individuell villkorsprövning. Sammantaget leder detta till att det inte finns skäl att utfärda generella föreskrifter enligt miljöbalken i fråga om vindkraftverk.

6.5 Ett samordnat förfarande

Utredningens förslag och bedömningar: När de förslag som tidigare har redovisats i fråga om PBL och miljöbalken genomförts, ger den gällande lagstiftningen goda möjligheter för ett samordnat förfarande vid tillämpningen av miljöbalken och PBL i vindkraftsärenden. I FMH bör dessutom införas en regel om samordnad handläggning av anmälnings- och bygglovsärenden. Sådana frågor som prövats enligt miljöbalken ska inte behöva prövas enligt ellagen. Några ytterligare författningsändringar med anledning av den planerade vindkraftsutbyggnaden är inte påkallade för närvarande. Riktlinjer för samordning mellan myndigheter bör utarbetas i de vindkraftshandböcker som kommer att utges av de ansvariga myndigheterna.

Enligt direktiven ska utredningen undersöka möjligheterna att inom och mellan myndigheter samordna och effektivisera handläggningen av ärenden och mål enligt olika författningar som påverkar förutsättningarna för utbyggnad av vindkraft. Mot denna bakgrund behandlar utredningen i denna del av betänkandet

möjligheterna att samordna förfarandet enligt PBL och miljöbalken, samordningsmöjligheter när det gäller processen enligt miljöbalken och processen enligt ellagen, samordningsfrågor när det gäller andra aktuella lagar samt samordningen när det gäller myndigheternas agerande.

6.5.1 Samordning mellan PBL och miljöbalken

Utredningen har i avsnitt 3.2.6 och 3.3.3 redogjort för bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och 5 kap. PBL om samråd. I samtliga lagar som är aktuella i samband med vindkraftsetableringar och enligt vilka miljökonsekvensbeskrivning krävs, hänvisas till reglerna i 6 kap. miljöbalken om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar. Enligt 6 kap. 22 § miljöbalken ska myndigheter och kommuner sträva efter att samordna arbetet med de bedömningar och beskrivningar som görs enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. Avsikten är främst att undvika dubbelarbete. Det verkar dock inte vara självklart att verksamhetsutövare och kommuner vid tillämpningen av lagarna använder sig av ett och samma samråd och en och samma miljökonsekvensbeskrivning för ett projekt. I stället synes det vara vanligt att man delar upp samråden utifrån vilken lagstiftning man söker tillstånd enligt. I fallet Gabrielsberget där en samordnad miljökonsekvensbeskrivning gjorts har ifrågasatts om ett sådant förfarande stämmer med gällande lagstiftning. Regeringsrättens dom i rättsprövningsmålet meddelades den 26 juni 2008. Bakgrunden var bl.a. att Nordmalings kommun hade samordnat det samråd som krävs enligt 6 kap. miljöbalken med det samråd som stadgas i 5 kap. 20–21 §§ PBL. Detta hade medfört att förfarandet skett enligt olika regelsystem som inte är samordnade. Konkret hade detta bl.a. inneburit att de två förfarandena överlappat och påverkat varandra.

Regeringsrätten¹⁰ anförde bl.a. följande: Etableringen av de aktuella vindkraftverken har krävt dels en detaljplan och som underlag för denna en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. 18 § PBL, dels tillstånd enligt miljöbalken och som underlag för tillståndet en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Enligt PBL är det kommunen som är ansvarig för upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning medan det enligt miljöbalken är verksamhetsutövaren som är ansvarig för

¹⁰ Regeringsrätten den 26 juni 2008, mål nr 3181-07 och 3183-07.

miljökonsekvensbeskrivningen. Den miljökonsekvensbeskrivning som tagits fram i tillståndsärendet har även använts som underlag i detaljplaneprocessen och samråd enligt 5 kap. PBL och 6 kap. miljöbalken har delvis samordnats. Enligt Regeringsrättens mening föreligger inget hinder mot att använda samma underlag och ordna gemensamma möten i de båda processerna under förutsättning att det framgår vilken lagstiftning och vilken process som avses samt vem som är ansvarig.

Det framgår av Regeringsrättens dom att det tillämpade förfarandet också hade stöd i tidigare praxis. Om utredningens förslag genomförs bör det i praktiken inte bli aktuellt att för ett projekt både inleda ett detaljplaneförfarande och ansöka om tillstånd. Dock kan sådana situationer i teorin uppkomma om kommunen antar en detaljplan för ett område som är intressant från exploaterings-synpunkt innan ansökan om tillstånd har gjorts. I ett sådant läge finns det troligen skäl för exploatören att avvakta med tillståndsansökan. Situationen kan också vara sådan att vindkraftverket är anmälningspliktigt men är avsett att lokaliseras till ett område där det finns skäl att upprätta detaljplan. Det framgår av Regeringsrättens dom att gällande lagstiftning i ett sådant fall medger att samrådsförfarandet enligt de båda lagarna under vissa förutsättningar samordnas. Detta gäller naturligtvis även om den nuvarande dubbelprövningen kommer att bestå. Utredningen anser därför att det inte finns skäl att lägga fram något lagförslag när det gäller samordning av samrådsförfarandet.

Vad som nu har sagts gäller de ärenden där det är fråga om tillämpning av bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. Som framgår av avsnitt 6.3 är det utredningens mening att det även i fortsättningen ska förekomma såväl anmälan enligt miljöbalken som bygglov enligt PBL för sådana anläggningar som inte omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken. Såväl byggloven som anmälningarna handläggs av kommunala myndigheter.

Självklart är det angeläget att handläggningen inom kommunen samordnas. Det är utredningens uppfattning att redan gällande lagstiftning ger möjlighet till samordning. Detta framgår av 3 kap. kommunallagen (1991:900). Någon skyldighet för en kommun att samordna sina myndigheters verksamhet finns dock inte. Enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) ska en myndighet verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Denna föreskrift gäller inte i kommunernas verksamhet. Däremot

är tillämpningsområdet för förvaltningslagen (1986:223) inte begränsat till myndigheter under regeringen. Enligt 6 § förvaltningslagen ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

PBL-kommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) lämnat förslag om samordning av handläggningen av anmälnings- och bygglovsärenden. Kommittén har föreslagit ett antal nya bestämmelser i PBL, nya 8 kap. 25 a–25 d §§, med en omfattande reglering av frågan. De föreslagna bestämmelserna gäller alltså inte bara vindkraftsärenden utan samtliga slag av anmälnings- och bygglovsärenden. Det är inte bekant varför dessa förslag inte har genomförts. För utredningens del är det ett bekymmer att reglerna har en generell tillämplighet. Åtminstone i detta betänkande måste utredningen vara försiktig med förslag med sådan generell innebörd. Dessutom finns det skäl att ifrågasätta om reglerna behöver vara så detaljerade som PBL-kommittén har föreslagit. När det gäller den här typen av föreskrifter är det lämpligt att om möjligt bereda plats för en tillämpning som i betydande utsträckning medger en handläggning som är anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet. Det går inte att förutse allt som kan hända. Som kommittén framhåller är det dock förenligt med systematiken i PBL att föreskrifterna är tämligen detaljerade och hålls i lagform. Det går också att konstatera att plan- och byggförordningen (1987:383) inte innehåller några föreskrifter med åligganden för kommunerna. I och för sig torde 8 kap. 7 § regeringsformen medge att föreskrifter utfärdas i förordningsform med stöd av ett bemyndigande i PBL. Det framgår av PBL-kommitténs överväganden att en samordnad handläggning i betydande utsträckning skulle komma att gälla frågor som regleras i miljöbalken. Det är likväl svårt att finna kommitténs motivering till att samordningsreglerna bör föras in i PBL. Utredningen anser att en mer allmänt hållen reglering är att föredra.

Som tidigare konstaterats, se avsnitt 3.2.7, 3.3.3, 6.3.3 och 6.4.2 kan ansökningshandlingarna vara av samma beskaffenhet inför en anmälan och ett bygglov. PBL-kommittén (a. betänkande s. 778) tycks dela denna uppfattning. Det innebär att de tidigare föreslagna bestämmelserna i FMH kan vara till ledning även vid tillämpning av den mer allmänt hållna bestämmelsen i 8 kap. 20 § PBL om handlingarnas beskaffenhet i ett bygglovsärende.

Enligt 26 § FMH ska de statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i

saken på lämpligt sätt och i skälig omfattning ges tillfälle att yttra sig över en anmälan. I bygglovsärenden är det enligt 8 kap. 22 PBL inte obligatoriskt att kommunicera en ansökan som står i överensstämmelse med detaljplan eller områdesbestämmelser. I vindkraftsärenden som gäller områden där olika intressen konkurrerar om markanvändningen, dvs. sådana områden där detaljplanekravet enligt utredningens mening bör finnas kvar, torde det inte bli ovanligt att en sådan plan föreligger. I ett sådant fall kan naturligtvis kommunikationen enligt 26 § FMH inordnas i planförfarandet. Därvid är det givetvis nödvändigt att iaktta det förhållningssätt som Regeringsrätten pekat på i ärendet med Gabrielsberget. Det ska framgå vilken lagstiftning och vilken process som avses och vem som är ansvarig. I ett sådant fall ska det efterföljande bygglovsförfarandet vara av enkel beskaffenhet och kräver enligt utredningens mening inga särskilda överväganden från samordningssynpunkt eftersom alla väsentliga frågor bör vara avgjorda genom detaljplaneförfarandet.

Om det är fråga om en vindkraftsetablering utom detaljplanelagt område eller om en ansökan om bygglov som avser en mindre avvikelse från plan ska alltså bl.a. sakägare och berörda boende enligt 8 kap. 22 § PBL beredas tillfälle att yttra sig. Det kan röra sig om samma krets av fysiska och juridiska personer som vid tillämpningen av 26 § FMH. Variationer kan också tänkas. Dessa frågor får avgöras från fall till fall. Med iakttagande av det förhållningssätt som nyss nämnts finns det dock enligt gällande lagstiftning inget som hindrar att man samordnar förfarandet med att inhämta yttrande.

Nästa fas i handläggningen är själva beslutsfattandet. Här måste naturligtvis de båda lagarna tillämpas var för sig. Enligt PBL ska frågan om bygglov prövas. Om en ansökan beviljas följer ett beslut som innebär att det inte finns något hinder mot att uppföra det tillämnade vindkraftverket. Den prövning som sker i ett anmälningsärende är dock i princip mer ingående. I normalfallet måste prövningen mynna ut i ett antal försiktighetsmått som verksamhetsutövaren ska följa. Bygglovsbeslutet är vanligtvis mindre uttömmande. I de flesta fall torde det vara praktiskt att bygglovsbeslutet inte fattas innan anmälan har prövats. Det bör för det mesta ligga i sökandens intresse att besluten tas i rätt ordning. Samråd i denna fråga kan ske mellan projektör och kommun. Någon särskild bestämmelse om detta synes inte vara behövlig.

Det ovan angivna förfarandet strider inte mot de regler som redan finns. Frågan är då om det behövs någon uttrycklig bestämmelse som ålägger de kommunala myndigheterna att samordna prövningen. Av 11 kap. 1 § 1 st. 3 PBL följer att byggnadsnämnden ska samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vilkas arbete och intressen berör nämndens verksamhet. Bestämmelsen undantar inte samarbete med andra kommunala myndigheter. Utredningen anser att denna bestämmelse, i förening med 6 § förvaltningslagen, är tillräcklig för att det ska kunna anses åligga byggnadsnämnden att på angivet sätt delta i en samordnad handläggning. I fråga om miljöbalken gäller saken tillsynsmyndigheternas verksamhet. I praktiken är det även när det gäller miljöbalksprövningen fråga om kommunala myndigheter. Tillsynsmyndighetens åligganden regleras i 26 kap. miljöbalken. Enligt 26 kap. 2 § ska tillsynen utövas av bl.a. kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer. I 26 kap. 6 § miljöbalken finns dessutom bestämmelser om tillsynsmyndigheternas skyldigheter att samarbeta. Sammantagna är dessa bestämmelser enligt utredningens mening tillräckliga som bemyndigande för att i de föreskrifter om handlingarnas beskaffenhet som föreslås när det gäller anmälan av vindkraftverk införa en skyldighet för tillsynsmyndigheten att samordna handläggningen med byggnadsnämndens handläggning av ett bygglovsärende. Enligt utredningens mening är det naturligt att den ansvariga myndighetens vindkraftshandbok tar upp de nu berörda frågorna och vid behov riktlinjevis preciserar det önskvärda samarbetet.

6.5.2 Samordning av ellagen med miljöbalken

I avsnitt 3.6 finns en redogörelse för reglerna i ellagen om nät-koncession.

Det framgår visserligen inte av utredningens direktiv att ändringar i ellagen ska övervägas. Med tanke på den nära kopplingen i vindkraftsärenden mellan prövningen enligt ellagen och prövningen enligt miljöbalken anser utredningen ändå att det finns skäl att ta upp ett förslag som främjar en samordning av prövningen av vindkraftsanläggningar.

Enligt dagens regelverk krävs särskild koncession från Energi-marknadsinspektionen för att bygga den elektriska starkströmsledning som behövs för att föra strömmen från ett vindkraftverk

till elnätet. Inom ramen för den prövningen avgörs frågor om den elteknik som berör elnäten samt frågor om koncession dvs. vilken operatör som ska ha ensamrätt i det aktuella området. Utöver detta avgörs även allmänna miljöfrågor. Det gäller den miljöpåverkan som olika alternativ för ledningsdragningen kan ha. En prövning enligt miljöbalken avser inte rent el-tekniska frågor eller frågan om koncession och ensamrätt. Däremot kan frågan om ledningsdragningens miljöpåverkan passa väl in i miljöbalksprövningen av en vindkraftspark. I begreppet miljöfrågor bör då innefattas allt som täcks av prövningar enligt 9 och 11 kap. miljöbalken. Vid en granskning av Energimarknadsinspektionens tillstånd finner man att den myndigheten tar hänsyn till att miljöfrågorna för själva vindkraftsparken redan är prövade i ett miljöbalkstillstånd och tar ledning av slutsatserna där. Det kan därmed vara en fördel att en och samma myndighet bedömer lokaliseringen av vindkraftsparken och lokaliseringen av anslutningsledningarna i ett och samma tillståndsärende. Förutsättningarna för meddelande av nätkoncession såvitt rör miljöbalksrelaterade frågor kan därför handläggas redan under miljöbalksprocessen. Samordning kan uppnås genom en ändring i ellagen enligt vilken frågor som redan har prövats i ett ärende om tillstånd enligt miljöbalken inte ska prövas i ett ärende om nätkoncession enligt ellagen. Bedömningar enligt ellagen i frågor som kan påverka omgivningen och kringboende kan då ske vid miljöbalksprövningen och behöver bara bli föremål för en prövning. Inför denna enda miljöprövning är det viktigt att sökanden upprättar sin ansökan, tekniska beskrivning och miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken på ett sådant sätt att dessa handlingar täcker alla de aspekter som kan ha betydelse från miljö-, natur- eller hälsosynpunkt. Det är bara på så sätt sökanden kan undvika att frågorna behöver prövas även enligt ellagen. De renodlat el-tekniska frågorna, som mer angår innehavarna av den linje en koncessionsansökan avser och innehavaren av närliggande elnät, bör dock hanteras vid tillämpningen av ellagen. Den kvarvarande prövningen enligt ellagen blir då av den karaktären att det inte bör krävas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Förfarandet enligt ellagen kan med en sådan lösning förenklas eftersom antalet intressenter förutom elproducenter och nätinnehavare väsentligt minskar. Ändringen bör vidare medföra att antalet personer som ska anses vara berörda av beslutet på ett sådant sätt att de enligt 22 § förvaltningslagen har rätt att överklaga koncessionsbeslutet

minskar. Kvarvarande klagoberättigade personer i ärendet enligt ellagen bör i normalfallet kunna begränsas till sökanden och nätinnehavaren samt, om de är berörda, eventuellt även angränsande koncessionsinnehavare. Om antalet klagoberättigade minskar är det troligt att de totala handläggningstiderna minskar. Då lokaliserings- och miljöfrågor kommer att avgöras i miljöbalksprövningen i stället för enligt ellagen kommer besluten enligt miljöbalken naturligtvis att gå att överklaga av de personer som är sakägare enligt miljöbalkens regler.

Förslaget ligger i linje med ett förslag av Nätanslutningsutredningen i betänkandet *Bättre kontakt via nätet* (SOU 2008:13) att Energimarknadsinspektionen enbart ska pröva nätägarens och ledningens lämplighet i förhållande till det nationella elsystemet vid en koncessionsansökan där det finns tillstånd till miljöfarlig verksamhet.¹¹ Även Nätanslutningsutredningens förslag innebär att lokaliseringssprövningen och de miljömässiga övervägandena samlas i miljöbalksprövningen. Nätanslutningsutredningen har vidare föreslagit att frågan ska tas upp av Miljöprocessutredningen. Nätanslutningsutredningen har föreslagit att interna nät inom en anläggning för produktion av förnyelsebar el ska undantas från koncessionsplikten. Det förslaget utgör inget hinder för att sökanden inkluderar även det interna nätet i sin miljöbalksansökan.

Ovan nämnda förslag till ändringar som berör 2 kap. 10 a § ellagen innebär att anslutningsledningar för överföring av el från förnybar energi lättare ska kunna få koncession genom att kraven lättar på anläggningar som redan har tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 och 17 kap. miljöbalken. Miljöprocessutredningen ansluter sig till Nätanslutningsutredningens förslag i den delen men anser att hänvisningen till miljöbalken bör anges som tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken. Bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken bör inte nämnas i detta sammanhang eftersom dessa regeringsprövningar är relativt ovanliga och inte bör vara aktuella i de vanligen förekommande projekten.

Regeln bör införas som en ändring i 2 kap. 8 a § ellagen där det nuvarande första stycket ska ange att vid prövning av nätkoncession för linje ska prövningen inte omfatta sådana frågor som redan är avgjorda genom tillstånd enligt miljöbalken. Vidare bör undantag från kravet i 2 kap. 8 a § 2 st. ellagen på miljökonsekvensbeskrivning kunna göras om det finns tillstånd enligt

¹¹ SOU 2008:13 se förslag till ny 2 kap. 10 a § ellagen, s. 35, s. 129 f., s. 141 ff. och s. 203 f.

miljöbalken eftersom lokaliseringsfrågorna på detta sätt flyttas från ellagen till miljöbalksprövningen. Detta medför att det samråd som ska föregå en miljökonsekvensbeskrivning kommer att beröra både själva vindkraftsanläggningen och ledningsdragningarna för elnätet.

6.5.3 Övrig lagstiftning

Utredningen har i avsnitt 3 redogjort för ett antal lagar och författningar som har betydelse för vindkraftsutbyggnaden.

Lagen om Sveriges ekonomiska zon

För att bygga vindkraftverk i Sveriges ekonomiska zon krävs det ett tillstånd av regeringen. Således har regeringen nyligen meddelat tillstånd till uppförande av 108 vindkraftverk med tillhörande transformatorstationer, omriktaranläggningar samt därmed sammanhängande anläggningar och installationer vid Stora Middelgrund i den ekonomiska zonen. Som framgår av avsnitt 3.4. har regeringen nyligen också överlämnat en proposition till riksdagen med förslag om tillämpning av miljöbalken i tillståndsärenden enligt lagen. För utredningens del finns det ingen anledning att överväga förslag till ändringar i denna lag.

Kontinentalsockellagen

När det gäller kontinentalsockellagen berörs vindkraftsverksamhet av reglerna om undersökningar av havsbotten och nedläggning av ledningar. Regeringen avgör ansökningar om tillstånd till sådan verksamhet. Enligt utredningens bedömning kommer vid tillämpningen av kontinentalsockellagen inte sådana samordningsfrågor upp till prövning som ger anledning att överväga förslag till ändring i den lagen.

Regler om markåtkomst

Utredningen ska undersöka möjligheten att för tid innan ett tillstånd för en vindkraftsanläggning ges besluta om ensamrätt till vindkraftsetablering för en viss verksamhetsutövare under en viss

begränsad period och avseende ett visst vattenområde eller en viss statligt ägd mark.

I samband med den starkt utökade utbyggnad av vindkraftverk som är planerad blir naturligtvis möjligheten till markåtkomst av största betydelse. Bedömningen måste vara att det i allt väsentligt gäller markåtkomst utanför planerade områden. Den utbyggnad som kan bli aktuell inom bebyggelseplanerade områden torde vara av mindre betydelse i förhållande till planeringsmålen för vindkraftsutbyggnaden. Civilrättsliga avtal om köp och arrende är den lösning som i allmänhet står till buds. Hur frågan om markåtkomsten ska lösas får därför avgöras från fall till fall. I och för sig torde expropriation kunna ske med stöd av 2 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719) för att tillgodose allmänt behov av elektrisk kraft. När det gäller behovet av plats för ledningar för anslutningen av ett vindkraftverk till elnätet är ledningsrättslagen tillämplig, se avsnitt 3.7, och ger liksom expropriationslagen möjlighet till tvångsvisa förfoganden. I utredningsarbetet har dock inte framkommit att det finns behov av tillämpning av befintlig tvångslagstiftning eller införande av ny sådan lagstiftning för att tillgodose behovet av mark för vindkraftsutbyggnaden. Sådan lagstiftning och tillämpningen av densamma skulle dessutom med stor sannolikhet medföra ytterligare processer snarare än att förenkla utbyggnaden av vindkraften. Denna uppfattning har bekräftats vid kontakter med företrädare för vindkraftsbranschen. Markåtkomsten gäller inte bara platsen där ett vindkraftverk ska placeras och det utrymme som krävs för ledningarna. Även tillgången till vägar för de mycket utrymmeskrävande transportererna av vindkraftverken kan vara ett problem. De nu angivna omständigheterna kan sannolikt i enskilda fall vålla väl så betydande svårigheter för en vindkraftsetablering som reglerna om provningsordningen. Frågorna är emellertid av sådan dimension att det ligger utanför utredningens möjligheter att ta tag i dem.

Några särskilda problem eller frågeställningar såvitt avser statligt ägd mark har inte framkommit.

För att bygga vindkraftverk i vattenområden krävs noggranna överväganden om lönsamheten överhuvudtaget när det gäller driften av ett vindkraftverk. För den vattenverksamhet det blir fråga om krävs, när det gäller enskilt vatten, rådighet som får sökas med civilrättsliga lösningar. Av hävd anses staten råda över vatten inom allmänt vattenområde. Det är svårt att tänka sig någon annan rättsägare. Ett stort antal lagar ger uttryck för detta synsätt.

Kammarkollegiet företräder staten och ger tillstånd som innebär rådighet över allmänt vattenområde. Kollegiet prövar om området i fråga är allmänt vatten samt gör en summarisk prövning av verksamheten. De fall som nu diskuteras är alltid tillståndspliktiga enligt 11 kap. miljöbalken. Ett tillstånd från Kammarkollegiet ger inte en sökande någon exklusiv rätt till det upplåtta området. Detta har, såvitt framkommit under utredningen, i ett fall lett till att två verksamhetsutövare gjort anspråk på samma område. Situationen, som är förutsedd enligt 16 kap. 11 § miljöbalken, löstes genom förlikning under tillståndsärendets handläggning i miljödomstolen. Det framstår inte som lämpligt att frågan om vem som ska få tillstånd att etablera vindkraft på ett visst område i praktiken avgörs före tillståndsprövningen enligt miljöbalken genom ett särskilt beslut av Kammarkollegiet. En reglering som tar sikte på ett rättskraftigt besked om rådigheten före tillståndsprövningen skulle dessutom kunna öppna vägen för ytterligare processer. Farhågor har framförts att en närmare reglering skulle kunna medföra tillståndsansökningar i spekulations syfte. Med hänsyn till vad som nu anförts kan frågan inte anses vara av beskaffenhet att föranleda några ytterligare överväganden av utredningen.

Kulturminneslagen

I vår bakgrundsbeskrivning, se avsnitt 3.8, finns en redogörelse för den betydelse som kulturminneslagen kan ha för vindkraftsutbyggnaden. De intressen som denna lag är till för att skydda är givetvis högst beaktansvärda. Med hänsyn till vad som kan utläsas av rättspraxis får såvitt gäller dessa intressen avvägningar göras som i allt väsentligt är av samma karaktär som de som aktualiseras vid områden som omfattas av miljöbalkens regler om områdesskydd. Visserligen saknas uttryckliga samordningsregler vad gäller förhållandet mellan miljöbalken och kulturminneslagen. Rättsfallet MÖD 2005:66 visar dock på att hushållningsreglerna i 3 kap. miljöbalken kan vara vägledande och ge upphov till kompromisslösningar. Antalet vindkraftverk minskades i det fallet med beaktande av kulturminneslagen från sju till tre verk. Rättsfallet visar också på vikten av att lämpliga områden för vindkraftsutbyggnaden anges i kommunernas översiktsplaner. För utredningen saknas det anledning att överväga förslag till ändring i kulturminneslagen.

Luftfartens och sjöfartens regelverk

I avsnitten 3.10 och 3.11 redovisas de regelverk som av säkerhetsskäl finns för luftfartens och sjöfartens behov. De villkor som krävs med beaktande av ifrågavarande säkerhetskrav kan meddelas i villkor i tillståndsbeslut enligt miljöbalken efter inhämtande av synpunkter från respektive myndighet. Utredningen har inte anledning att överväga förslag i dessa delar.

6.5.4 Samordning av myndigheternas agerande

Utredningen ska som tidigare nämnts undersöka möjligheterna att inom och mellan myndigheter samordna och effektivisera handläggningen av ärenden och mål enligt olika författningar som påverkar förutsättningarna för utbyggnad av vindkraft. Det har klarlagts att utredningsuppdraget i denna del bl.a. avser de synpunkter som olika myndigheter avger i ärenden om vindkraftsutbyggnad. Som framgår av avsnitt 3.12 och 3.13 förekommer i vindkraftsärenden ett flertal aktörer, varav några är myndigheter.

Boverket har nyligen efter ett särskilt uppdrag av regeringen utgett en ny vindkraftshandbok. Denna är utarbetad i samarbete med Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Lantmäteriverket och Riksantikvarieämbetet. Detta visar på ett fungerande samarbete mellan myndigheter med centrala uppgifter inom det aktuella området. Som framgår av avsnitt 3.13.1 har Energimyndigheten fått i uppdrag att i och efter samråd med ett antal myndigheter utarbeta en webbaserad vindkraftshandbok. Det i regeringsuppdraget föreskrivna samrådet omfattar visserligen inte samtliga de aktörer som omnämns i avsnitt 3.13.1 och 3.13.2. Dessutom nämns i uppdraget inte anmälningar av nya vindkraftsanläggningar till kommunerna. Kommunernas deltagande är dock något som framstår som särskilt angeläget i sammanhanget. Givetvis finns det inget som hindrar Energimyndigheten från att utöka ämnesområdet och samrådet utöver vad som föreskrivits i regleringsbrevet. Om så sker finns det goda möjligheter att en handbok även i fortsättningen kan utgöra ett väsentligt stöd för rättstillämpningen på området. Eftersom det är tänkt att den nya handboken ska vara inriktad särskilt mot verksamhetsutövarna är det utredningens uppfattning att särskild uppmärksamhet bör riktas på

utformningen av de handlingar som ska ges in till myndigheterna i anmälnings- och tillståndsärenden.

Vid den hearing som utredningen anordnade den 1 april 2008 och vid utredningens möten med sakkunniga och experter har vissa myndigheter utpekats för att fördröja handläggningen av ärendena.

Myndigheternas agerande i olika ärenden styrs av föreskrifter i miljöbalken och av de olika myndigheternas instruktioner. Dessutom gäller enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

De tider som domstolar och andra myndigheter ger för yttrande följer en sedan länge vedertagen praxis. Enligt utredningens mening är det en självklarhet att en myndighet ska avge ett yttrande inom förelagd tid. Den myndighet som har återkommande svårigheter att leva upp till ett sådant krav bör självfallet se över sina rutiner och myndighetens kompetens. Däremot ligger det i sakens natur att olika myndigheters åsikter i ett ärende kan variera. Inte minst vindkraftsärendena är också värda att belysas ur olika infallsvinklar för att en sammanvägning ska kunna göras som i lämplig omfattning beaktar de motstående intressena.

I förarbetena¹² framhålls när det gäller rollfördelningen mellan myndigheterna att Kammarkollegiets kompetens i vattenfrågor bör utnyttjas och att Naturvårdsverket bör agera i principiellt viktiga frågor eller frågor som är av omfattande natur. Räddningsverket har en tydlig uppgift när det gäller säkerhetsfrågor medan länsstyrelsen och kommunen har ett bevakningsansvar när det gäller regionala respektive lokala frågor. Myndigheternas kompetens enligt 22 kap. 6 § miljöbalken är dock inte avgränsad på detta tydliga sätt. I praktiken tycks rollfördelningen mellan Kammarkollegiet och Naturvårdsverket vara att Kammarkollegiet för talan i vattenmål och Naturvårdsverket i mål om miljöfarlig verksamhet (Bjällås m.fl. Miljöbalken, en kommentar på nätet, vid 22 kap. 6 § miljöbalken).

Utredningen om Naturvårdsverket *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket* (SOU 2008:62 s. 256 ff.) föreslår att Naturvårdsverkets möjligheter att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken utvidgas och även omfattar beslut enligt PBL med betydande miljöpåverkan. Det bör enligt naturvårdsverks-

¹² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 874.

utredningen inrättas en särskild prövningsenhet på Naturvårdsverket som sysselsätter inte färre handläggare än motsvarande funktion hos Kammarkollegiet, dvs. fem personer.

I fråga om vindkraftsutbyggnad i allmänt vatten framstår Kammarkollegiets medverkan som nödvändig för att bevaka allmänna intressen, särskilt eftersom Fiskeriverket inte har talerätt. Kretsen av enskilda sakägare är i sådana ärenden begränsad. I fallet Skottarevet avvisade sålunda Miljööverdomstolen samtliga enskilda klagande. Hade inte Kammarkollegiet överklagat, hade det inte blivit någon överprövning i Miljööverdomstolen. Detta skulle naturligtvis också påverka kvaliteten på prövningen i miljödomstolen i negativ riktning.

Försvarsmaktens verksamhet med yttranden om bl.a. vindkraftsanläggningar avges för det mesta innan en ansökan om tillstånd eller motsvarande har gjorts. Anledningen till detta är att verksamhetsutövaren på ett tidigt stadium ska få reda på om det tilltänkta projektet stöter på patrull med hänsyn till försvarsintressena. Även om det skulle finnas anledning att rationalisera handläggningen inom Försvarsmakten har utredningens direktiv den utformningen att förslag som påverkar Försvarsmaktens verksamhet ligger utanför uppdraget.

Under utredningen har inte annat framkommit än att de olika förekommande myndigheterna som remissinstanser håller sig inom de uppgifter som anges i myndighetsinstruktionerna när yttranden avges. Även om en eller annan avvikelse skulle förekomma har detta enligt utredningens mening ingen nämnvärd betydelse för utgången i eller handläggningen av de olika ärendena. Det får nämligen förutsättas att de beslutsfattare i myndigheter och domstolar som har ansvaret att avgöra ärendena har förmågan att skilja på vad som är väsentligt och vad som är oväsentligt för prövningen. Med hänvisning till det anförda anser utredningen att berörd del av utredningsuppdraget inte föranleder ytterligare överväganden eller något särskilt förslag.

7 Konsekvenser

I detta avsnitt lämnas en redogörelse för konsekvenserna av utredningens förslag och bedömningar i den mån dessa konsekvenser inte tydligt framgår av betänkandet i övrigt. Avsnitt 7.1 behandlar de konsekvenser som har att göra med utredningens specifika uppdrag samt, i tillämpliga delar, sådana konsekvenser som avses i 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I avsnitt 7.2 behandlas på motsvarande sätt konsekvenser som avses i 7 § nyssnämnda förordning.

7.1 Konsekvenser i allmänhet

7.1.1 Konsekvenser för miljömålen

Utredningens förslag bedöms direkt underlätta möjligheterna att uppfylla miljömålet Begränsad klimatpåverkan då förslagen bidrar till utbyggnad av en förnyelsebar energikälla som är utan klimatpåverkan. Av motsvarande skäl bedöms utredningens förslag underlätta måluppfyllelsen eller i vart fall inte försvåra den för miljömålen Frisk luft och Bara naturlig försurning samt delmål 1 och 6 för miljömålet God bebyggd miljö.

De miljömål som särskilt bör beaktas i samband med vindkraftsutbyggnaden är framförallt Storslagen fjällmiljö och Hav i balans samt Levande kust och skärgård. Utredningens förslag bedöms inte förändra möjligheterna att i enskilda tillståndsprövningar bevaka att dessa miljömål inte motverkas. Den ändring som förslås av skyddet i 4 kap. 3 § miljöbalken för obruten kust för Öland kommer att möjliggöra att större vindkraftsanläggningar kan byggas på Öland. Av de skäl som utredningen angett bedöms detta leda till bättre planeringsmöjligheter i ett område som redan i dag är ianspråktaget för vindkraftsutbyggnad.

För övriga miljömål bedöms utredningens förslag vara neutrala för möjligheten att nå målen.

7.1.2 Konsekvenser för de areella näringarna

Utredningen ska ta hänsyn till eventuella effekter för de areella näringarna. Det har inte framkommit anledning att anta att utredningens förslag strider mot skogsbrukets intressen. Med hänsyn till vad som framkommit om Fiskeriverkets medverkan, se avsnitt 3.13, i prövningen enligt miljöbalken finns anledning att utgå från att tillräcklig hänsyn kan tas till fiskenäringens intressen. Från LRF:s sida framfördes vid utredningens hearing den 1 april 2008 ett flertal synpunkter på vindkraftsutbyggnaden. Utredningens förslag står inte i strid med dessa synpunkter. Utredningen har i avsnitt 3.9 redogjort för aspekter som bör beaktas vid vindkraftsutbyggnaden när det gäller rennäringens intressen. Genom att prövningen enligt miljöbalken behålls säkras samebyarnas möjligheter att komma till tals vid prövningen.

7.1.3 Konsekvenser för det allmänna

Utredningens förslag befrämjar förutsättningarna för en snabbare vindkraftsutbyggnad. Detta bidrar i sin tur till en lättare övergång till användning av förnybar energi.

7.1.4 Konsekvenser för prövningsmyndigheterna

Den kraftigt utökade vindkraftsutbyggnaden kan förväntas leda till ett stort antal överklaganden. Utredningens förslag kan bidra till ett mindre antal processer än vad som annars skulle bli fallet. Det kan vara fråga om en besparing som motsvarar kostnaderna för flera hundra resurskrävande processer.

7.1.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Formellt sett inskränks kommunernas rätt att besluta i frågor om vindkraftsutbyggnad som en följd av att krav på detaljplan och bygglov i huvudsak inte ska gälla när tillstånd till en verksamhet har

meddelats enligt miljöbalken. Det är dock utredningens bestämda uppfattning att det kommunala inflytandet över lokaliseringen av vindkraften i praktiken blir oförändrat. Genom översiktsplanerna och genom kommunernas talerätt samt genom kommunernas starka ställning som remissinstanser i vindkraftsärenden enligt miljöbalken torde det även i fortsättningen bli så att ett tillstånd till en vindkraftsutbyggnad inte kommer att ges mot den berörda kommunens vilja. I ekonomiskt avseende bedöms förslaget vara fördelaktigt, särskilt för mindre kommuner i glesbygd, eftersom ett detaljplaneförfarande ofta är relativt resurskrävande och kan undvikas vid ett genomförande av utredningens förslag.

7.1.6 Konsekvenser för allmänheten

Enligt utredningens förslag ska prövningen enligt miljöbalken inte inskränkas. Därmed blir möjligheterna för allmänheten att komma till tals i de enskilda ärendena oförändrade. Utredningens förslag kan därför inte anses medföra negativa konsekvenser för allmänheten.

7.1.7 Alternativa lösningar

Som framgår av de allmänna utgångspunkterna för utredningens tilläggsdirektiv, se bilaga 2, ska regelverket ge förutsättningar för att beslutade mål inom de områden som berörs av tilläggsuppdraget uppnås. Utredningen anser att de förslag som lämnas i detta betänkande är väl ägnade att i denna del tillgodose de krav som i direktiven riktas mot utredningens arbete. I avsnitten 6.2–6.4 har utredningen belyst möjligheterna att tillämpa endera av PBL och miljöbalken vid vindkraftsprövningen. Utredningen har funnit att en lösning där prövning sker bara som tillståndsprövning enligt miljöbalken när det gäller de större anläggningarna samt där anmälan enligt miljöbalken samordnas med bygglovsprövning enligt PBL i fråga om andra anläggningar är det lämpligaste. En lösning enligt vilken prövningen sker endast enligt PBL av större vindkraftsanläggningar är som framgår av de nyssnämnda avsnitten i betänkandet inte lämplig. Detsamma gäller en lösning som innebär prövning endera enligt miljöbalkens regler om anmälan eller reglerna i PBL om bygglov i fråga om vindkraftverk som inte

är tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Vad som främst talar mot sådana alternativ är, som berörts mer ingående tidigare i detta betänkande, verksamhetsutövarnas intresse av säkerhet för gjorda investeringar samt rättssäkerhetsskäl.

Utredningen ser, av skäl som tidigare nämnts, inte en annorlunda utformning av lagstiftningen än den som föreslagits i detta betänkande som en bättre lösning för att åstadkomma en förenklad vindkraftsprocess. Däremot skulle sannolikt en utökad användning av ekonomiska styrmedel i kombination med utredningens förslag kunna ytterligare gynna vindkraftsutbyggnaden. Sådana styrmedel skulle kunna riktas såväl mot verksamhetsutövare som mot enskilda, t.ex. närboende som inte i egenskap av fastighetsägare kommer i åtnjutande av intäkter från vindkraftsverksamheten. Det har dock inte varit utredningens uppdrag att lägga fram förslag om ekonomiska styrmedel.

7.1.8 Konsekvenser med hänsyn till Sveriges anslutning till EU

Enligt utredningens bedömning står förslagen, vilka innebär ett förenklat förfarande och en utökad initiativrätt för verksamhetsutövarna, i överensstämmelse med Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjanden av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el. Förslaget om ändring i 9 kap. 6 § miljöbalken ålägger en tillsynsmyndighet att i vissa fall förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Förslaget bedöms vara nödvändigt för att uppfylla direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, MKB-direktivet. Förslaget om ändring i 3 § MKBF innebär att de svenska reglerna bringas till överensstämmelse med MKB-direktivet vad gäller vindkraftverk.

7.1.9 Ikraftträdandetidpunkt och informationsinsatser

Utredningen har när det gäller ändringarna i FMH-bilagan föreslagit att tillståndsplikt som kan följa på utredningens förslag för sådana vindkraftverk som före ikraftträdandet är anmälningspliktiga inte ska tillämpas på vindkraftverk som anmälts före

ikraftträdandet av de nya reglerna. I övrigt behövs enligt utredningens bedömning inga övergångsbestämmelser med anledning av utredningens förslag. De mål och ärenden enligt PBL som är under handläggning när de nya reglerna träder i kraft och där krav på detaljplan och bygglov upphävs bör kunna avskrivas i samband med ikraftträdandet. Utredningen föreslår som framgår av författningsförslagen att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2009. En viss informationsinsats till berörda myndigheter och företag torde behövas. Informationsbehovet är enligt utredningens bedömning störst bland dem hos kommunerna som tar emot anmälningar enligt miljöbalken. Det bör dock noteras att ett sådant informationsbehov till följd av den höjda gräns för tillståndplikt som infördes den 1 december 2006 sannolikt hade förelegat även utan utredningens förslag. Det finns enligt utredningens bedömning goda möjligheter att sprida behövlig information i god tid före det föreslagna ikraftträdandet.

7.2 Konsekvenser för företag

För företag som uppför och driver vindkraftverk medför utredningens förslag en tydligare och mer förutsebar lagstiftning. Projekten kan genomföras på kortare tid. Sammantaget bedöms förslagen medföra betydande fördelar för berörda företag. Nedan anges de konsekvenser för företagen som utredningen kan förutse.

7.2.1 Berörda företag

Det finns uppskattningsvis ca 90 företag i Sverige som direkt arbetar med vindkraftsprojekt från idéstadiet till dess att verken är färdiga för att leverera el ut till elnätet.¹ Dessa är av varierande storlek från riktigt stora företag som E.ON och Vattenfall AB till mindre bolag som Vindkompaniet AB, Eolus Vind AB och Universal Wind Offshore AB m.fl. Det finns strax under 200 företag som sysslar med elproduktion, elnät och elhandel. Därutöver finns det naturligtvis andra berörda företag som bygg- och entreprenadföretag, transportföretag, teknik- och miljökonsultfirmor, advokatfirmor m.fl. som behövs för att driva ett vindkraftsprojekt. Tillverkning av större vindkraftverk före-

¹ Källa: Svensk Vindkraftförening.

kommer inte i Sverige i nämnvärd omfattning. Däremot finns torntillverkning, tillverkning av maskindelar samt materialtillverkning för t.ex. rotorblad i landet.

7.2.2 Tidsåtgång och administrativa kostnader för företagen

Utredningen har försökt kostnadsberäkna de besparingar företagen kan göra om utredningens förslag genomförs. Beräkningarna avser de besparingar det innebär när företagen slipper krav på detaljplan och bygglov för vindkraft som har tillstånd enligt miljöbalken. Företagens administrativa kostnader har tagits fram med stöd av Nutek och databasen Malin. Utöver de av Nutek angivna kostnaderna har utredningen försökt beräkna vilka övriga effekter förslagen kan få för företagens kostnader. Dessa beräkningar bygger på uppskattningar som har tagits fram av utredningen. I nedanstående tabell ges en översikt över samtliga kostnader. Kostnaderna beskrivs sedan mer ingående under särskilda rubriker.

Tabell 7.1 Sammanställning av företagens kostnadsbesparingar om utredningens förslag genomförs

Åtgärd	Besparing per projekt	Antal projekt fram till år 2020	Sammanlagd besparing fram till år 2020
Avskaffat krav på detaljplan	400 000 kr (Nutek)	300–600 st.	120–240 Mkr
Avskaffat krav på bygglov			
– Administrativa kostnader	1 560 kr (Nutek)	300–600 st.	0,5–1 Mkr
– Bygglovavgifter	75 000 kr	300–600 st.	22,5–45 Mkr
Samordning av ellagen och miljöbalken	80 000 kr (Nutek)	300–600 st.	24–48 Mkr
Inga överklaganden av PBL-ärenden			
– Detaljplaner	200 000 kr	60–120 st.	12–24 Mkr
– Bygglov	200 000 kr	60–120 st.	12–24 Mkr
TOTALT			191–382 Mkr

Administrativa kostnader för företagen enligt Nuteks beräkningar

Beräkningarna bygger på resultat från Nuteks mätningar enligt standardkostnadsmodellen för år 2007 och avser företagens administrativa kostnader för att följa regelverk i författningar och allmänna råd. I databasen har Nutek samlat gjorda mätningar av hur mycket det kostar svenska företag att följa de krav på information och administration som återfinns i svensk lagstiftning. Mätningarna är inte framtagna särskilt för vindkraft utan gäller schablonvis för nedan nämnda åtgärder.

En bygglovsansökan beräknas enligt Nutek kosta 1 560 kr om hänsyn endast tas till kostnaden för att upprätta bygglovsansökan, bifoga ritningar samt kostnad för nybyggnadskarta och area-redovisning. Kostnader för t.ex. framtagande av ritningar m.m. är inte inräknat eftersom företagen anses behöva ta fram dessa handlingar inför ett projekt oavsett om bygglov söks eller ej. Kommunens bygglovsavgift är inte heller medtagen.

Genomsnittskostnaden för en detaljplan beräknas uppgå till 400 000 kr och innefattar företagens kostnader för programsamråd, utställning, plansamråd, möten med kommunen samt arbete med förslag och exploateringsavtal. De två sistnämnda posterna är klart dominerande.

Den genomsnittliga kostnaden för en anmälan enligt miljöbalken anges till 60 000–65 000 kr medan kostnaden för en tillståndsansökan för en B-verksamhet enligt miljöbalken bedöms vara från ca 280 000 kr (mellanstor B-anläggning) till ca 1 200 000 kr (stor B-anläggning). Arbetet med ansökan eller anmälan följer de steg som anges i bilagorna 7 och 8.

För att nå Energimyndighetens planeringsmål på 30 TWh från vindkraft till år 2020 kommer det att krävas 3 000 till 6 000 vindkraftverk (jämför avsnitt 2.1). Det är rimligt att anta att många av dessa kommer att uppföras i grupper. Vid ett antagande om i genomsnitt tio vindkraftverk i varje grupp kommer det att behöva genomföras 300–600 vindkraftprojekt. Varje grupp kan med dagens regler komma att behöva både detaljplan och bygglov utöver miljöbalksanmälan eller miljöbalkstillstånd för grupper med en uteffekt över 25 MW eller om verksamhetsutövaren föreläggs att söka tillstånd eller väljer att söka frivilligt tillstånd. Om utredningens förslag genomförs kommer verksamhetsutövaren att slippa kraven på bygglov och detaljplan när man har tillstånd enligt miljöbalken. Med användande av Nuteks kostnadsberäkningar

innebär utredningens förslag minskade kostnader för företagen på 0,5–1 miljon kr för bygglovsansökningar och 120–240 miljoner kr för detaljplanearbete baserat på 300–600 vindkraftsprojekt för tiden fram till år 2020.

Då utredningens förslag till gräns för tillståndsplikt enligt miljöbalken i stort motsvarar den gräns som finns i dag bedöms förslaget vara kostnadsneutralt för tillståndsprövningar enligt miljöbalken.

Utredningen har vidare föreslagit att prövningen av nät-koncession enligt ellagen inte ska omfatta frågor som prövats enligt miljöbalken. Prövningen enligt ellagen för den anslutningsledning till elnätet som vindkraftsparken behöver skulle då inte behöva en särskild miljökonsekvensbeskrivning med vidhängande samråd. Enligt Nuteks beräkningar kostar en ansökan om nätkoncession för linje ca 160 000 kr. Enligt utredningens mening kan man anta att ungefär hälften av den kostnaden kan hänföras till miljökonsekvensbeskrivningen och samrådet. Om utredningens förslag genomförs kan företagen således spara ca 80 000 kr per ansökan om nätkoncession. Vid samma antagande som ovan att det kommer att krävas 300–600 vindkraftsprojekt för att nå Energimyndighetens planeringsmål innebär förslaget en besparing av företagens administrativa kostnader på ca 24–48 miljoner kronor för tiden fram till år 2020.

Övriga kostnader för företagen enligt utredningens uppskattning

Förutom de ovan beskrivna administrativa kostnaderna för företagen tillkommer bl.a. bygglovsavgift som baseras på en kommunal taxa. Avgiften kan variera mellan olika kommuner men utgår vanligen från ett underlag som tagits fram av SKL. Avgiften beräknas utifrån ett grundbelopp (GB) som multipliceras med olika faktorer som objektfaktor (OF), bygglovsfaktor (BF), planfaktor (PF) (planavgift), kartfaktor (KF) m.m. För det fall att exploatören stått för kostnaderna för detaljplan kommer planavgiften att reduceras eller helt utgå. Kostnadmässigt för företagen bedöms detta dock vara neutralt, det handlar bara om olika sätt att ta ut kostnaden. Utredningen har i denna beräkning antagit att bygglovsavgiften för ett vindkraftsprojekt med tio vindkraftverk är

75 000 kr.² I den summan ingår alltså inte avgiften för bygganmälan. Vid samma antagande som tidigare att det kommer att krävas 300–600 vindkraftsprojekt med vardera tio vindkraftverk fram till år 2020 skulle företagens samlade besparingar för uteblivna bygglovavgifter bli 22,5–45 miljoner kr.

Utredningen har föreslagit en ny 25 a § i FMH med en reglering av vad en anmälan av ett vindkraftsprojekt alltid ska innehålla och en samordning av kommunens handläggning av anmälan enligt miljöbalken och bygglovsansökan enligt PBL. Förslaget bedöms leda till besparingar för företagen främst genom att tidsödande kompletteringar av anmälan undviks. Vidare bör det leda till en effektivare och snabbare handläggning när bygglovsansökan och anmälan enligt miljöbalken handläggs gemensamt hos kommunen.

Överklaganden

Utöver de kostnader som beskrivits för företagen i avsnitt 7.2.2 tillkommer kostnader i överklagandeprocesser dels för deltagandet i prövningsprocessen, dels för själva tidsåtgången och de förseningar av projektet detta medför. Det finns inga framtagna siffror på dessa kostnader men gissningsvis kan företagens kostnader för ett detaljplaneärende som överklagas i alla tillgängliga instanser uppskattas till i vart fall halva kostnaden för handläggningen i första instans som redovisats i föregående avsnitt dvs. ca 200 000 kr. Vid ett antagande att 20 % av detaljplaneärendena (jämför avsnitt 6.2) överklagas medför det 60–120 överklagandeprocesser. Kostnaden för överklagandeprocessen uppskattas som nämnts till ca 200 000 kr, därmed skulle företagens administrativa kostnader för överklagade detaljplaner uppgå till 12–24 miljoner kr. Kostnaderna för ett överklagat bygglov kan inte jämföras med den kostnad Nutek angivit för att fylla i blanketter i första instans. Det torde vara mer kostsamt att driva en överklagandeprocess i alla instanser än den ursprungliga kostnaden som Nutek angivit. Uppskattningsvis är företagens administrativa kostnader för ett överklagat bygglov inte nämnvärt lägre än kostnaderna för ett överklagande av en detaljplan. Antalet överklagade bygglov bör inte heller vara lägre än antalet överklagade detaljplaner. Även företagens kostnader för överklagandena av byggloven kan därmed uppskattas till ca 200 000 kr.

² Exemplet är beräknat enligt bygglovtaxan i Falkenbergs kommun och avser ett fiktivt projekt.

De sammantagna administrativa kostnaderna för företagen för överklagade bygglov och detaljplaner beräknat på 60–120 överklagade detaljplaner och lika många överklagade bygglov borde därmed ligga mellan 24 och 48 miljoner kr för företagen för tiden fram till år 2020.

En annan effekt med överklaganden är att projektens ursprungliga tidplaner kan förskjutas. Det kan då drabba ett vindkraftsprojekt både genom att den höga efterfrågan på vindkraftverk medför att kostnaden för verken stiger men även genom förluster för utebliven elproduktion under förseningen. Innan man gör beräkningen av vilka tidsbesparingar företagen kan göra om utredningens förslag genomförs bör man beakta att det redan i dag är möjligt att driva processerna enligt miljöbalken och PBL samtidigt och på så sätt i viss mån minska tidsåtgången. Om det krävs både detaljplan och bygglov går dock ofta två efter varandra följande processer inte att undvika. Eftersom prövningen måste vara kvar åtminstone enligt miljöbalken är det svårt att beräkna besparingarna i detta avseende. Icke desto mindre bör man beakta att varje form av försening av ett vindkraftsprojekt oavsett vad den beror på medför kostnader för utebliven elproduktion och, i vart fall med dagens marknadssituation för vindkraftverk, stigande priser på verken. Även vid en försiktig uppskattning finns det risk för att dessa kostnader kan komma att överstiga de kostnader som angivits i föregående avsnitt.

Anpassning till MKB-direktivet

Utredningens förslag till ändring av 9 kap. 6 § miljöbalken innebär att en tillsynsmyndighet ska vara skyldig att förelägga en verksamhetsutövare av en anmälningsskyldig verksamhet att söka tillstånd om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Som nämnts i avsnitt 6.4.2 och 7.1.8 bedöms detta vara nödvändigt för att uppfylla Sveriges åtaganden med anledning av MKB-direktivet. Det finns inga beräkningar av hur många förelägganden om att söka tillstånd lagändringen kan förväntas medföra men i de fall den tillämpas innebär det en mer EG-konform tillämpning av den svenska lagstiftningen än vad dagens regler kräver. Förslaget minskar risken för Sverige att utsättas för kritik för bristande införande av ett EG-direktiv och att någon drar Sverige inför EG-domstolen i ett sådant mål. En sådan

process skulle ta lång tid och kunna orsaka stora kostnader även för det företag som avser att driva en verksamhet som är anmälningspliktig enligt FMH genom att projektet stoppas i avvaktan på avgörande (jämför avsnitt 3.3.7). Det har inte varit möjligt att uppskatta kostnaderna i kronor och ören.

En ytterligare fördel för den som anmält en verksamhet är den förändring av reglerna i 6 kap. 5 § miljöbalken som föreslås. Ändringen innebär att länsstyrelsen inte ska behöva ta ställning till frågan om betydande miljöpåverkan i de fall en tillsynsmyndighet gjort bedömningen att verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Förslaget minskar tidsåtgången hos länsstyrelsen och företagen slipper vänta på särskilt besked i frågan om betydande miljöpåverkan. Förslaget bör leda till minskad tidsåtgång för företagen.

7.2.3 Förändringar i företagens verksamhet

Utredningens förslag bedöms inte medföra några förändringar i företagens verksamheter förutom det ovan redovisade minskade administrativa arbetet.

7.2.4 Konkurrensförhållanden

Utredningens förslag bedöms inte påverka konkurrensförhållandena.

7.2.5 Särskild hänsyn till små företag

I vindkraftsbranschen är både små och stora företag verksamma. Gemensamt för alla projekt är att det i inledningen kan vara osäkert om projektet någonsin kommer att förverkligas. Det är rimligt att anta att det startas fler projekt än vad som kommer till fullbord. För varje projekt behövs dock betydande utredningskostnader redan i projektets inledningsfas. Om ett projekt förverkligas är utredningskostnaderna relativt små jämfört med kostnaderna för att uppföra vindkraftverken men om projektet inte genomförs är kostnaderna kännbara och oftast bortkastade. Denna typ av kostnader kan det vara svårare för ett litet företag att bära än ett stort eftersom det lilla företaget inte lika lätt kan slå ut kostnaden på ett stort antal projekt utan kanske bara driver ett eller två

projekt. Utredningens förslag innebär emellertid som ovan visats lägre inledande kostnader för företagen vilket, mot bakgrund av det nyss anförda, bör vara särskilt viktigt för små företag. Mot bakgrund av det sagda bedöms det inte behövas någon särskild anpassning av de föreslagna reglerna för små företag.

7.3 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte leda till några konsekvenser för jämställdheten, brottsligheten, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, de integrationspolitiska målen eller medföra konsekvenser för den personliga integriteten.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

5 kap.

1 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.3.2.

Enligt förslaget ska krav på detaljplan för vindkraftverk gälla bara för områden där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Vid prövning av bygglov som avser område utom detaljplan ska enligt 8 kap. 12 § PBL prövas om ett lov ska föregås av detaljplaneläggning på grund av bestämmelsen i förevarande paragraf. Utredningens förslag innebär att en bygglovsprövning enligt 8 kap. 12 § 1 st. 2 PBL av ett vindkraftverk bara ska avse sådana områden, som nyss nämnts. Innebörden av hänvisningen till 8 kap. 2 § 1 st. 6 PBL är också att detaljplanekravet inte omfattar vindkraftverk för vilka tillstånd har meddelats enligt miljöbalkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Effekten av regeln torde bl.a. bli att detaljplan endast i undantagsfall kan bli aktuell för vindkraftsetablering i sådana områden som bedömts som lämpliga för vindkraftverk enligt Energimyndighetens angivande av områden som riksintressanta för vindkraftverk och som också angetts som lämpliga för sådan verksamhet i den kommunala översiktsplaneringen. Avgränsningen av detaljplanekravet ansluter till den lydelse som 5 kap. 1 § 1 st. 2 PBL redan har, vilket medför att prövningen av kravet på detaljplan i exploateringsintressanta områden kan ansluta till den praxis som redan utbildats. Detaljplanering för vindkraftverk i sådana områden blir främst aktuell när det gäller vindkraftverk som är anmälningspliktiga enligt miljöbalken.

För att ett krav på detaljplan ska kunna göras gällande bör krävas att kommunen kan påvisa en väl dokumenterad konkurrens-situation avseende det efterfrågade området. Annars ska en bygglovsprövning vara tillräcklig. Dessutom ska endast bygglovsprövning ske enligt PBL för anmälningspliktiga vindkraftverk som inte avses bli uppförda i exploateringsintressanta områden, men vars användning medför betydande inverkan på omgivningen.

8 kap.

2 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.3.3.

Den föreslagna lagändringen innebär för det första att bygglovsplikten för vindkraftverk med tillhörande anläggningar inte gäller om anläggningen prövats enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken och ett tillstånd för vindkraftverket därefter har meddelats enligt balkens regler om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. Det ligger i sakens natur att ett tillstånd som återopas i sammanhanget måste innehålla ett medgivande från tillståndsmyndigheten att uppföra den ifrågavarande anläggningen. Förutom själva vindkraftverket befrias också, enligt de särskilda regler som nu föreslås för vindkraftverk, tillhörande anläggningar och installationer från kravet på bygglov. Det kan gälla transformatorstationer, omriktaranläggningar samt andra anläggningar och installationer som behövs för verksamheten.

För det andra föreslås en ändrad bygglovsplikt för de minsta vindkraftverken. Bygglov erfordras först när vindturbinens diameter överstiger tre meter. Vidare införs bygglovsplikt om vindkraftverkets höjd över marken överstiger 20 m. Bestämmelsen föreslås som framgår av avsnitt 6.3.3 av flygsäkerhetsskäl. Med ett vindkraftverks höjd avses därför naturligtvis den höjd som verk med rotorblad uppnår när rotorbladet befinner sig i dess högsta läge. Det är alltså fråga om samma höjdangivelse som föreslås bli införd i FMH-bilagan. Enligt utredningens mening är det inte nödvändigt att tynga lagtexten med denna detalj. Ett vindkraftverk som är lägre än 20 m kommer även i fortsättningen att vara befriat från bygglovsplikt om verket placeras på ett avstånd från gränsen som är större än kraftverkets höjd över marken och om det inte ska placeras fast monterat på en byggnad. Även i fråga om sådana an-

läggningar gäller dock enligt 9 kap. 2 § 1 st. 2 PBL reglerna om bygganmälan.

8.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

4 kap.

3 §

Förslaget har behandlats i 6.4.4.

Ett nytt andra stycke införs i paragrafen. Förslaget innebär att det inte längre ska gälla någon övre gräns för storleken på vindkraftverk på Öland. De andra begränsningarna enligt paragrafen för att uppföra anläggningar på Öland ska fortfarande gälla. I fråga om övriga i paragrafen angivna kustområden föreslås att förbudet fortfarande ska gälla vindkraftsanläggningar med en sammanlagd uteffekt överstigande 10 MW. Detta framgår av förslaget till ändring av paragrafens första stycke.

6 kap.

4 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.4.2.

Ändringen ansluter till ändringen i 6 kap. 5 § och 9 kap. 6 § miljöbalken och förtydligar att kraven på samråd ska vara desamma för alla verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och ska genomgå en tillståndsprövning. Kravet på samrådet blir därmed detsamma oavsett om antagandet om en betydande miljöpåverkan följer av föreskrifter meddelade med stöd av 6 kap. 4 a § miljöbalken (dvs. 3 § 1 st. MKBF), av ett särskilt beslut från länsstyrelsen eller när en tillsynsmyndighet gjort bedömningen att en verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och därför förelagt verksamhetsutövaren att söka tillstånd.

5 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.4.2.

I fråga om anmälningspliktiga verksamheter som i bilagan till FMH har angetts med EU-koden 85/337-1 eller 85/337-2 ska enligt 26 a § FMH den myndighet som handlägger anmälningsärendet särskilt beakta de kriterier som anges i bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar och i varje enskilt fall pröva om verksamheten behöver tillståndsprövas. Om tillsynsmyndigheten vid en sådan prövning kommer fram till att verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska myndigheten enligt utredningens förslag till ändring i 9 kap. 6 § miljöbalken förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd. Den prövning som tillsynsmyndigheten gör blir därvid densamma som den som länsstyrelsen ska göra enligt 6 kap. 5 § 2 st. miljöbalken. Länsstyrelsen ska enligt utredningens förslag i ett sådant läge inte göra någon egen bedömning av verksamhetens miljöpåverkan. I stället följer direkt av tillsynsmyndighetens ställningstagande att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas i överensstämmelse med 6 kap. 7 § miljöbalken.

7 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.4.2.

Ändringen ansluter till ändringen i 6 kap. 5 § och 9 kap. 6 § miljöbalken och förtydligar att kraven på en miljökonsekvensbeskrivning ska vara desamma för alla verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och ska genomgå en tillståndsprövning. Kravet på miljökonsekvensbeskrivningen blir därmed detsamma oavsett om antagandet om en betydande miljöpåverkan följer av föreskrifter meddelade med stöd av 6 kap. 4 a § miljöbalken (dvs. 3 § 1 st. MKBF), av ett särskilt beslut från länsstyrelsen eller när en tillsynsmyndighet gjort bedömningen att en verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och därför förelagt verksamhetsutövaren att söka tillstånd.

9 kap.**6 §**

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.4.2.

I kommentaren till förslaget om ändring i 6 kap. 5 § miljöbalken har utredningen redogjort för 26 a § FMH. Innebörden av bestämmelsen är enligt utredningens mening att det åvilar tillsynsmyndigheten att ta ställning till om en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. När tillsynsmyndigheten gör en sådan bedömning av en verksamhet som omfattas av bilaga 2 till MKB-direktivet ska verksamheten tillståndsprövas. Tillsynsmyndigheten blir därför enligt förslaget till ändring av förevarande paragraf skyldig att förelägga verksamhetsutövaren att göra en ansökan om tillstånd om en verksamhet kan antas medföra en sådan miljöpåverkan. Enligt utredningens förslag avgränsas tillämpningsområdet för den föreslagna bestämmelsen genom en hänvisning till vad som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Eftersom saken gäller bedömning av en verksamhets miljöpåverkan saknas anledning att anta att hänvisningen avser någon annan rättsakt än MKB-direktivet. Bilaga 2 till MKB-direktivet överensstämmer visserligen inte ordagrant med bilagan till FMH i vad avser anmälningsskyldiga verksamheter. I FMH-bilagan finns emellertid uppgifter om för vilka anmälningsskyldiga verksamheter MKB-direktivet äger relevans. Genom begränsningen till anmälningsskyldig verksamhet kan det därför enligt utredningens mening inte råda någon tvekan om att hänvisningen till vad som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen avser de verksamheter med beteckningen C i FMH-bilagan som angetts med den EU-kod som hänvisar till MKB-direktivet. Som angetts i avsnitt 6.4.2 är tillsynsmyndighetens beslut överklagbart, liksom ett mer skönmässigt beslut enligt paragrafens andra stycke går att överklaga. Den föreslagna utformningen av anknytningen till EU-medlemskapet uppfyller därför krav på rättssäkerhet. Samtidigt är bestämmelsen genom den vägledning som finns i FMH-bilagan tillräckligt tydlig för tillsynsmyndigheternas tillämpning. Detta gäller i synnerhet för vindkraftsanläggningar eftersom MKB-direktivets ordalydelse "Anläggningar för utnyttjande av vindkraft för energiproduktion (grupper av vindkraftverk)" väl täcks av motsvarande skrivning i FMH-bilagan.

17 kap.*4 a §*

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.4.5.

I paragrafen anges när regeringen på kommunfullmäktiges begäran ska förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en ny verksamhet. Utredningens förslag till ändring i paragrafen avser den sjunde punkten som gäller vindkraftverk. Av vad utredningen anfört i avsnitt 6.4.5 framgår att avsikten med paragrafen inte är att regeringens prövning ska avse anmälningspliktig verksamhet. Den rättspraxis som utredningen har studerat leder till uppfattningen att regeringsprövning, i vart fall när det gäller vindkraftverk, avsett verksamheter vars beräknade effekt betydligt överstigit nivån för tillståndsplikt. Sedan den 1 december 2006 har det emellertid varit möjligt för kommunfullmäktige att begära regeringens tillåtlighetsprövning även av anmälningspliktiga vindkraftsanläggningar. Tidigare överensstämde gränsen för när tillåtlighetsprövning kunde begäras med nivån för prövning av miljödomstol. Även om tillståndsgränsen i praktiken inte har särskilt stor betydelse för vilka anläggningar som blir föremål för regeringens tillåtlighetsprövning är det av viss principiell betydelse att anmälningspliktiga vindkraftverk inte blir föremål för regeringens prövning. Utredningens förslag innebär därför att gränsen för regeringens tillåtlighetsprövning överensstämmer med nivån för tillståndsplikt. Denna överensstämmelse uppnås genom en hänvisning till föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken. En sådan hänvisning avviker visserligen från vad som enligt paragrafen gäller för andra slag av verksamheter. Utredningen menar dock att det under de närmaste åren av kraftig utbyggnad av vindkraften bör ges särskilda möjligheter till en smidig anpassning av de olika regler som gäller denna energikälla till varandra. Detta kan ske genom att en ändring av prövningsnivån i FMH-bilagan genom den valda lösningen också medför en ändring av nivån för när kommunfullmäktige får begära regeringens tillåtlighetsprövning av en vindkraftsanläggning.

6 §

Förslaget, som har behandlats i avsnitt 6.4.5, innebär en följdändring till förslaget till ändringen i 17 kap. 4 a §.

26 kap.

20 §

Ändringen är en följdändring till ändringen i 9 kap. 6 § miljöbalken.

8.3 Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)

2 kap.

8 a §

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.5.2.

Enligt förslaget till ändring av paragrafens första stycke ska prövningen enligt ellagen inte omfatta frågor som har prövats i ett tillståndsärende enligt miljöbalken.

Enligt andra stycket ska ansökan om en åtgärd undantas från kravet på miljökonsekvensbeskrivning om tillstånd för åtgärden redan har meddelats enligt miljöbalken.

8.4 Förslaget till ändring i förordningen (1988:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

7 §

Ändringen är en följdändring till ändringen i 9 kap. 6 § miljöbalken.

25 a §

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.4.2.

Paragrafen, som är ny, innehåller i första stycket föreskrifter om vad en anmälan om vindkraftsverksamhet ska innehålla.

Av andra stycket framgår att det bara är sådana uppgifter som behövs i det enskilda fallet som ska lämnas.

I tredje stycket åläggs tillsynsmyndigheten att när det är lämpligt samordna en anmälan om vindkraftverk med en ansökan om bygglov eller förhandsbesked enligt PBL. Av avsnitt 6.5.1 framgår att det enligt PBL får anses åligga byggnadsnämnden att delta i ett samordnat förfarande. När en anmälan och en bygglovsansökan handläggs samtidigt bör föreskrifterna i första stycket tillämpas såväl på ansökningshandlingarna i bygglovs-ärendet som på de handlingar som ges in i anmälningsärendet. Samordningen bör i många fall också kunna omfatta den kommunikation som ska ske enligt 8 kap. 22 § PBL och 26 § FMH.

26 a §

Ändringen är en följdändring till ändringen i 9 kap. 6 § miljöbalken.

Bilagan

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.4.1 och 6.4.2.

Enligt förslaget införs gränser för tillstånds- och anmälningsplikt för vindkraftverk med utgångspunkt i verkens höjd och antal. I förslaget finns till skillnad från vad som tidigare gällt inga särskilda bestämmelser om vindkraftverk i vattenområden. Detta innebär att vindkraftsanläggningar i sådana områden är prövningspliktiga såväl enligt 9 kap. som enligt 11 kap. miljöbalken. I detta hänseende innebär regleringen en återgång till vad som gällde före den 1 december 2006. Om det gäller en vattenbaserad anläggning som enligt föreskrift, som meddelats med stöd av 9 kap. 6 §, är anmälnings- eller tillståndspliktig kan prövningen med stöd av 21 kap. 3 § ske i ett sammanhang vid miljödomstol.

I höjden på ett vindkraftverk ska även rotorbladen inräknas. Höjden ska räknas från marknivån eller från vattenytan till rotorbladet i dess högsta läge vid cirkulation. Tillståndsplikt inträder för en gruppstation så snart ett av vindkraftverken är högre än 150 m. Med gruppstation menas en anläggning där aggregaten har gemensam anslutning till kraftledningsnätet. För vindkraftverk i gruppstation omfattar tillståndsplikten endast

stationer med minst sju vindkraftverk, där samtliga verk är högre än 50 m.

Enligt förslaget inträffar anmälningsplikt redan när ett vindkraftverk som är högre än 50 m avses bli uppfört.

Övergångsbestämmelsen

Tillståndsplikten enligt de nya bestämmelserna bedöms träffa anläggningar som är mindre än vissa sådana anläggningar med uteffekt under 25 MW som enligt hittillsvarande bestämmelser är anmälningspliktiga. Utredningens förslag till övergångsbestämmelser innebär att tillstånd inte behöver sökas för sådana anläggningar som anmälts enligt de äldre bestämmelserna.

8.5 Förslaget till ändring i förordningen (1998:805) om miljökonsekvensbeskrivningar

Förslaget, som gäller 3 § MKBF, har behandlats i avsnitt 6.4.2.

Enligt utredningens förslag tas vindkraftverk bort från listan i 3 § MKBF över verksamheter som alltid ska anses medföra betydande miljöpåverkan. Detta medför att de svenska reglerna kommer att överensstämma med vad som gäller enligt MKB-direktivet. En bedömning ska i stället enligt paragrafens andra stycke göras från fall till fall. Motsvarande bestämmelser finns när det gäller anmälningspliktiga anläggningar i 26 a § FMH.

Kommittédirektiv



Ny instansordning för vissa miljöbalks- och PBL-ärenden samt ett samordnat dömande vid miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna

**Dir.
2007:94**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2007

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10, PBL). Utredaren ska vidare utreda och föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Syftet med utredningen är att förenkla, samordna och på så sätt effektivisera handläggningen och domstolsprövningen av fastighetsmål och mål och ärenden enligt miljöbalken och PBL. Utredningen syftar vidare till att höja kvaliteten i verksamheten och hitta en långsiktigt hållbar organisationslösning för miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

Utredaren kommer under hösten 2007 att få i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar avseende vissa övriga frågor enligt miljöbalken och PBL. Dessa frågor presenteras översiktligt i detta direktiv, men preciseras närmare i kommande tilläggsdirektiv.

Ett delbetänkande med förslag till organisations- och författningsändringar i anledning av den nya instansordningen för ärenden och mål enligt PBL ska redovisas senast den 31 december 2007. Övriga instansordningsfrågor ska redovisas i ett delbetänkande senast den 30 april 2008. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 december 2008.

Bakgrund

Ärenden och mål enligt PBL

Enligt nu gällande regler överklagas kommuners beslut enligt plan- och bygglagen i ärenden som avser detaljplaner, fastighetsplaner och områdesbestämmelser, s.k. planärenden, till länsstyrelsen och därefter till regeringen. Till regeringen överklagas också vissa beslut enligt 12 kap. PBL och vissa beslut som rör försvaret. Kommunernas beslut i byggfrågor (bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked samt ärenden om påföljder och ingripanden) som efter länsstyrelsens prövning inte överprövas av regeringen, överklagas i dag till allmän förvaltningsdomstol.

PBL-kommittén fick 2002 i uppdrag att se över bland annat instansordningsfrågan för samtliga PBL-ärenden. I slutbetänkandet "Får jag lov? Om planering och byggande" (SOU 2005:77) har kommittén föreslagit att överprövningen av plan-ärenden enligt PBL, med undantag för ingripande med stöd av 12 kap. och vissa beslut som är av betydelse för försvaret, flyttas från regeringen till de nuvarande miljödomstolarna och att övriga ärenden enligt PBL, med undantag för de ärenden som kan bli föremål för s.k. laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), fortsättningsvis överprövas i länsstyrelserna och – efter ett överklagande – vid de nuvarande miljödomstolarna. Detta förslag fick stort stöd av remissinstanserna. I propositionen "Ny instansordning för PBL-ärenden" (prop. 2006/07:98) föreslog regeringen den 22 mars 2007 att riksdagen skulle godkänna en inriktning för det fortsatta arbetet med en ny instansordning för PBL-ärenden i enlighet med vad PBL-kommittén har föreslagit. Riksdagen antog förslaget den 1 juni 2007 (bet. 2006/07:CU31, rskr. 2006/07:191).

Ärenden och mål om miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter

Ärenden och mål om miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken prövas i dag av kommuner, länsstyrelser, miljödomstolar, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen. I mål som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska domstol alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande.

Vilken myndighet som är första respektive sista instans beror på hur den miljöfarliga verksamheten är klassad. De miljöfarliga verksamheterna klassas som A-, B- eller C-verksamheter. Första instans för miljöprövningen av en A-verksamhet är miljödomstolen. Första instans för miljöprövningen av en B-verksamhet är en särskild miljöprövningsdelegation vid länsstyrelserna. Miljöprövningsdelegationen består av en ordförande och en miljösak-kunnig. Ärendena bereds av anställda vid länsstyrelsen. Om verksamheten är en C-verksamhet är kommunen första prövningsinstans.

Mål om vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken prövas av en miljödomstol som första instans.

Vilken instans som är sista instans är beroende av om ärendet inleds vid en förvaltningsmyndighet eller domstol. Om ärendet inleds vid en förvaltningsmyndighet är Miljööverdomstolen sista instans. I annat fall är Högsta domstolen sista instans.

Det finns i dag fem miljödomstolar och en miljööverdomstol. Miljödomstolarna är inordnade i den allmänna domstolsorganisationen. Svea hovrätt är Miljööverdomstol och tingsrätterna i Växjö, Vänersborg, Nacka, Östersund och Umeå är miljödomstolar. Miljödomstolen i Umeå har verksamhet även i Luleå.

Miljöbalkskommittén fick 2003 i uppdrag att utreda frågan om tillståndsprövning enligt miljöbalken bör inledas direkt hos miljödomstol eller om domstolen ska pröva tillståndsfrågan först efter överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut. I slutbetänkandet "Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter" (SOU 2005:59) förordade kommittén att mål om vattenverksamheter och alla typer av miljöfarliga verksamheter ska tillståndsprövas vid en förvaltningsmyndighet som första instans. Samtidigt konstaterade kommittén att det finns behov av fortsatt utredning. En prövningsorganisation som innebär att mål om miljöfarliga A-verksamheter och vattenverksamheter prövas av länsstyrelse som första instans har fått stöd av en majoritet av remissinstanserna.

I det tidigare delbetänkandet "Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation" (SOU 2004:38) förordade Miljöbalkskommittén att antalet myndigheter som prövar mål om A-verksamheter och vattenverksamheter bör begränsas till ett litet antal, företrädesvis 1–5 stycken.

I samma delbetänkande belyste kommittén den tveksamhet som uttryckts i fråga om miljöprövningsdelegationernas självständighet

i förhållande till länsstyrelserna med anledning av att beredningspersonalen vid miljöprövningsdelegationen också är handläggare vid länsstyrelserna.

Fastighetsdomstolarna

Fastighetsdomstolarna prövar bl.a. fastighetsbildnings- och expropriationsmål. Det finns i dag 25 fastighetsdomstolar. Enligt lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål ska det finnas en fastighetsdomstol i varje län. Regeringen har beslutat att tingsrätterna i residensstäderna samt Mariestads och Vänersborgs tingsrätter ska vara fastighetsdomstolar. I vissa mål och ärenden är även Eskilstuna och Sundsvalls tingsrätter fastighetsdomstolar. Fastighetsdomstolarnas avgöranden kan överklagas till någon av de hovrätterna och vidare till Högsta domstolen.

Domstolsverket fick i regleringsbrevet för 2005 i uppdrag att göra en översyn av fastighetsdomstolarnas verksamhet. Domstolsverket föreslog att antalet fastighetsdomstolar skulle minska från 25 till 7 och att dessa huvudsakligen skulle lokaliseras till de tingsrätter som är miljödomstolar (Domstolsverkets rapport 2006:2). En majoritet av de remissinstanser som Domstolsverket hade remitterat rapporten till var positiva till en ändrad organisation. Flera domstolar pekade dock på att denna fråga borde samordnas med förändringar i organisationen för miljödomstolarna. Även i flera av remissvaren till PBL-kommitténs slutbetänkande framfördes att fastighetsdomstolarna borde införlivas i den nya organisationen vid miljödomstolarna.

Utredningsbehovet

Ändrad instansordning för vissa PBL- och miljöbalksärenden

I enlighet med propositionen ”Ny instansordning för PBL-ärenden” (prop. 2006/07:98, bet. 2006/07:CU31, rskr 2006/07:191) bör prövningsorganisationen för PBL-ärenden ändras på det sätt som PBL-kommittén har föreslagit. PBL-kommittén har lämnat ett antal författningsförslag för genomförande av de organisationsförändringar som behövs för att åstadkomma en sådan ny instansordning. Ytterligare utredning med förslag på organisations-

och författningsändringar är dock nödvändig för att kunna genomföra den nya instansordningen.

Miljöbalkskommittén förordade en ändrad instansordning för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter och regeringen delar denna uppfattning. Regeringen gör bedömningen att en ändrad instansordning för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter som innebär att de prövas av en länsstyrelse som första instans renodlar miljödomstolarnas tvistlösande roll och effektiviserar handläggningen. Förslag på organisations- och författningsändringar för genomförandet av en sådan ny instansordning behöver dock tas fram. I sammanhanget bör det utredas hur man i en ändrad instansordning bäst tillgodoser behovet av att bygga upp och behålla en hög kompetens i prövningen. Möjligheten att t.ex. koncentrera dessa ärendegrupper till ett färre antal länsstyrelser bör övervägas. Här kan det framtida antalet miljödomstolar vara vägledande. Det bör också analyseras närmare hur miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller ges bäst förutsättningar att åstadkomma en effektiv och rättssäker verksamhet.

Instansordningen för ärenden och mål som berör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt omfattas inte av utredningsbehovet och ingår därför inte i uppdraget.

Miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna

Domstolsorganisationen ska vara ändamålsenligt utformad och bl.a. ge möjlighet till kompetensutveckling och specialisering.

Av Domstolsverkets rapport framgår att många av de lagfarna ledamöter som handlägger fastighetsmål inte i särskilt hög grad är specialiserade inom det aktuella rättsområdet. Specialiseringen i fastighetsdomstolarna består för närvarande, med några undantag, främst i att fastighetsråden är knutna till dessa domstolar. I rapporten görs bedömningen att en koncentration av fastighetsdomstolarna till färre tingsrätter skulle leda till en höjd kompetens hos framför allt de lagfarna ledamöterna, att alla fastighetsdomstolar skulle få ett målunderlag som kan sysselsätta minst ett fastighetsråd vid varje domstol och att förutsättningarna för att ha ett specialiserat beredningsstöd skulle förbättras. Flertalet remissinstanser ställde sig bakom denna bedömning. Mot denna bakgrund

anser regeringen att det finns anledning att överväga antalet fastighetsdomstolar.

Fastighetsmålen har många likheter med miljömålen och likheterna med PBL-målen är än mer framträdande. Med anledning av de förändringar som nu genomförs av miljödomstolarnas organisation aktualiseras frågan om en samordning av organisationen för fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna. Vid en samordnad domstolsprövning i dessa mål skulle såväl resurser som den speciella kompetens dessa mål förutsätter kunna användas mer effektivt. En samordning skulle även öka förutsättningarna för en enhetlig praxis i besläktade frågor vilket skulle kunna bidra till en ökad kvalitet i dömandet.

I fastighetsdomstolarna sker handläggningen enligt rättegångsbalken eller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Av 20 kap. miljöbalken framgår att vid prövning av mål vid en miljödomstol som har överklagats dit från en förvaltningsmyndighet tillämpas förvaltningsprocesslagen om annat inte är särskilt föreskrivet. Förvaltningsprocesslagen är en processlag egentligen avsedd att användas i de allmänna förvaltningsdomstolarna. När instansordningen ändras för mål om vattenverksamheter och A-verksamheter kommer antalet mål i miljödomstol som prövas enligt förvaltningsprocesslagen att öka ytterligare. Med hänsyn bl.a. till frågan om prejudikatbildning kan det ifrågasättas om detta är en ändamålsenlig ordning.

Frågor i kommande tilläggsdirektiv

Utöver det nu redovisade utredningsbehovet anser regeringen att det är viktigt att det nuvarande regelverket utreds och att författningsändringar vid behov föreslås för bl.a.

- utpekande av områden som är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken,
- samordning av bestämmelser om miljökonsekvensbedömningar i 6 kap. miljöbalken och andra författningar,
- anpassning av bestämmelser om vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken till övriga bestämmelser i balken, och
- bestämmelser som påverkar förutsättningarna för produktion av förnybar energi.

Regeringen avser att återkomma med tilläggsdirektiv i dessa frågor under hösten 2007.

Uppdraget

Första delbetänkandet

Vissa organisatoriska frågor uppkommer med anledning av att överprövningen av ärenden enligt PBL i huvudsak ska ske i länsstyrelse och därefter, i händelse av överklagande, vid de nuvarande miljödomstolarna. Utredaren ska föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för PBL-ärendena. Utredaren ska lämna förslag på hur resurs- och kompetensbehov som uppkommer vid länsstyrelserna och miljödomstolarna till följd av en ändrad prövningsordning bör tillgodoses. Utredaren ska bl.a. belysa olika lämpliga sätt att utforma beredningsorganisationen.

Andra delbetänkandet – organisatoriska frågor

Utredaren ska

- föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter,
- analysera för- och nackdelarna med olika alternativ för prövning av civilrättsliga frågor om tvångsrätt och skadeersättning i mål om tillstånd till vattenverksamheter och lämna förslag till det alternativ som är mest ändamålsenligt,
- föreslå hur miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska samordnas organisatoriskt,
- föreslå antalet miljödomstolar och fastighetsdomstolar och var dessa domstolar ska vara lokaliserade,
- överväga hur instansordningen för fastighetsmålen ska utformas,
- föreslå hur domkretsindelning för miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska utformas, och
- överväga införandet av nya namn på miljödomstolarna och Miljööverdomstolen.

Vissa organisatoriska frågor uppkommer med anledning av att tillståndsprövningen av mål om A-verksamheter och vattenverksamheter ska inledas vid länsstyrelserna samt dels att miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska samordnas.

Utredaren ska föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för ärenden om A-verksamheter och vattenverksamheter. I syfte att säkra tillräcklig kompetens och kontinuitet för tillståndsärendenas beredning, ska utredaren lämna förslag till möjliga lösningar, t.ex. att organisatoriskt ge ett färre antal länsstyrelser detta ansvar. Utredaren ska lämna förslag om lämpligt antal och vilka länsstyrelser som kan komma att pröva målen om A-verksamheter och vattenverksamheter. En utgångspunkt kan vara det framtida antalet miljödomstolar.

Utredaren bör överväga om en nedflyttning av prövningen av målen om A-verksamheter och vattenverksamheter till länsstyrelse som första instans innebär att det finns behov av att se över miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller i förhållande till varandra. Vid denna översyn bör konsekvenserna av eventuella förändrade förutsättningar för respektive verksamhet belysas.

Vid prövning av mål om vattenverksamheter krävs ibland beslut i frågor om markåtkomst och tillgodogörande av fallhöjden i ett vattendrag samt i frågor om ersättning för skada och intrång. En nedflyttning av prövningen av mål om vattenverksamheter till länsstyrelsen kan innebära att länsstyrelsen prövar alla frågor som kan uppkomma i ärenden eller att frågor om markåtkomst och tillgodogörande av fallhöjd samt ersättning skiljs från tillståndsfrågan och på samma sätt som i dag prövas av miljödomstolen. Utredaren ska överväga om dessa frågor skulle kunna hanteras inom ramen för ett förrättningsförfarande.

Utredaren ska vidare överväga hur fastighetsdomstolsorganisationen ska vara utformad i framtiden och på vilket sätt en samordning kan ske med miljödomstolsorganisationen. Målet är att skapa en gemensam, ändamålsenlig och bestående organisation för dessa rättsområden. Utredaren ska ta ställning till om detta bäst uppnås genom en samlokalisering av verksamheterna eller om det finns förutsättningar för en gemensam organisation.

När ärenden enligt PBL ska överklagas till miljödomstolarna samtidigt som miljödomstolarna ska samordnas med fastighetsdomstolarna finns det anledning att överväga antalet miljödom-

stolar och fastighetsdomstolar. Det bör också övervägas om domstolarna är ändamålsenligt lokaliserade, bl.a. med beaktande av de nya mål- och ärendetyper som förs till miljödomstolarna. Utredaren ska därför föreslå antalet miljödomstolar och fastighetsdomstolar och var dessa ska vara lokaliserade. En utgångspunkt ska vara att domstolarna ska ha en funktionell geografisk spridning samtidigt som organisationen ska skapa förutsättningar för specialisering kompetensutveckling och en effektiv beredningsorganisation. Den framtida lokaliseringen ska också säkerställa möjligheten att rekrytera kvalificerad personal.

Mot bakgrund av att avsikten är att prövningen av fastighetsmål ska koncentreras till färre domstolar och att en samordning ska ske med miljödomstolarna, ska utredaren även överväga hur instansordningen för fastighetsmålen ska utformas. Oavsett vilken organisatorisk lösning i övrigt som förordas finns det anledning att överväga om instansordningen för miljö- och fastighetsmålen bör utformas på ett likartat sätt.

Vid en samordnad prövning av ärenden enligt miljöbalken och PBL samt när målen om vattenverksamheter ska prövas av länsstyrelserna som första instans bör även domkretsindelningen övervägas i syfte att få en enhetlig indelning. Utredaren ska därför lämna förslag till hur domkretsindelningen för miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska utformas.

Som regeringen konstaterade i propositionen "Ny instansordning för PBL-ärenden" (prop. 2006/07:98) förutsätter en samordnad instanskedja ett nytt namn på miljödomstolarna för att tydliggöra att domstolarna skall få uppgiften att överpröva både miljöbalks- och PBL-ärenden. En eventuell organisatorisk samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna förstärker ytterligare behovet av nya namn på domstolarna.

Utöver de nu nämnda organisatoriska frågorna står det utredaren fritt att belysa även andra samordningsmöjligheter som har nära samband med uppdraget.

Utredaren ska beakta att förändringarna inte får påverka handläggningstiderna för befintliga mål i miljödomstolarna negativt.

Andra delbetänkandet – processuella frågor

Utredaren ska

- överväga hur sammansättningsreglerna bör vara utformade i miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna och vid behov föreslå ändrade regler,
- överväga och vid behov lämna författningsförslag rörande vilka handlägningsregler som ska gälla i de mål och ärenden som miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska pröva, och
- föreslå hur prejudikatbildningen ska tillgodoses vid en ändrad prövningsordning.

Som framgår av föregående avsnitt är den organisatoriska samordningen av dömandet i miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ett sätt att uppnå en effektiv och långsiktigt hållbar organisation för dessa rättsområden. För att uppnå fördelarna av en samordnad organisation bör även de processuella reglerna för PBL-, miljö- och fastighetsmålen ses över. Utredaren ska vid behov lämna förslag till harmoniserade regler för rättens sammansättning vid handläggning och avgörande av mål och ärenden i miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna, bl.a. bör nämndemännens medverkan i fastighets- och PBL-mål utredas. Reglerna ska vara enkla, ändamålsenliga och flexibla för att skapa förutsättningar för en rationell samordning i dömandet.

Som framgått prövas flertalet mål i miljödomstolarna enligt förvaltningsprocesslagen. Utredaren ska överväga om detta är en ändamålsenlig ordning eller om i stället lagen (1996:242) om domstolsärenden bör tillämpas för de mål som har inletts vid förvaltningsmyndighet.

I dag kan bygglovsärenden m.m. enligt PBL överklagas till Regeringsrätten och målen om vattenverksamheter och miljöfarliga A-verksamheter enligt miljöbalken kan överklagas till Högsta domstolen. När bygglovsärendena nu ska prövas i samma ordning som överklagade miljöbalksärenden samtidigt som målen om vattenverksamheter och A-verksamheter kommer att inledas i länsstyrelse blir Miljööverdomstolen sista instans i dessa fall. Utredaren ska därför överväga och lämna förslag till hur prejudikatbildningen ska kunna tillgodoses.

Utöver de nu berörda frågorna står det utredaren fritt att ta upp och föreslå ändringar som har nära samband med uppdraget.

Kostnader och andra konsekvenser

I samband med bedömningen av frågan om hur resurs- och kompetensbehovet ska tillgodoses vid länsstyrelserna och domstolarna ska även frågan om finansiering beaktas. En utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att finansiering bör ske genom omfördelning av resurser mellan berörda myndigheter.

Om utredarens förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas.

Utredaren ska genomgående beakta konsekvenserna för små och medelstora företag samt redovisa hur förslagen kan förenkla miljöprövningen för dessa företag, minska tiderna för att få nödvändiga tillstånd och minska företagets administrativa kostnader. I denna del ska samråd ske med Näringslivets Regelnämnd.

Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. Om förslagen innebär kostnadskonsekvenser för staten, kommuner eller landsting, ska även förslag till finansiering lämnas.

Arbetsformer

När det gäller förslag till organisatoriska lösningar ska samråd ske med utredningen Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123). Utredaren ska också beakta de slutsatser som ska rapporteras till Finansdepartementet den 31 augusti 2007 i det särskilda uppdraget att analysera och lämna förslag på koncentration och samordning av länsstyrelsernas kärnverksamhet (Fi2007/604).

(Miljödepartementet)

Bakgrund

Regeringen beslutade den 20 juni 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att dels utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och PBL, dels utreda och föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna (dir. 2007:94). Utredningen har tagit namnet Miljöprocessutredningen (M 2007:04).

Enligt de tidigare beslutade direktiven ska utredaren i ett första delbetänkande föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för PBL-ärenden. I ett andra delbetänkande ska utredaren föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter (dvs. mål som enligt det nuvarande regelverket tillståndsprövas av miljödomstol som första instans). I det andra delbetänkandet ska utredaren också analysera fördelar och nackdelar med olika alternativ för prövning av civilrättsliga frågor om tvångsrätt och skadeersättning i mål om tillstånd till vattenverksamheter. Vidare ska utredaren i det andra delbetänkandet föreslå hur miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska samordnas organisatoriskt, föreslå antalet miljödomstolar och fastighetsdomstolar och var dessa domstolar ska vara lokaliserade samt överväga och vid behov lämna författningsförslag rörande vilka handlägningsregler som ska gälla i de mål och ärenden som miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska pröva.

I de tidigare beslutade direktiven angavs att utredaren i tilläggsdirektiv skulle få i uppdrag att utreda fler frågor som hör samman med prövningar enligt miljöbalken. Det är frågor om riksintressen, miljökonsekvensbedömningar, vattenverksamheter och produktion av förnybar energi. Utredarens uppdrag i de frågorna framgår av dessa tilläggsdirektiv.

En del av de frågor som avses i dessa tilläggsdirektiv behöver behandlas i ett sammanhang med frågor som enligt de tidigare direktiven skulle redovisas i det andra delbetänkandet. Detta gäller t.ex. prövningen av vattenverksamheter och de instansordnings- och ersättningsfrågor som hör samman med vattenverksamheterna. Samtidigt behöver vissa av de processuella frågor som, enligt de tidigare beslutade direktiven, skulle redovisas i det andra

delbetänkandet behandlas i ett sammanhang med frågor som redovisas i det första delbetänkandet. Detta gäller den nya instansordningen för PBL-ärenden och t.ex. frågorna om miljödomstolarnas lokalisering och vilka handläggningsregler som ska gälla. De ändrade tidpunkterna för redovisningen framgår av dessa tilläggsdirektiv.

Allmänna utgångspunkter för tilläggsuppdraget

Det övergripande syftet med tilläggsuppdraget är att effektivisera miljöprövningen, dvs. att göra prövningen snabbare och enklare utan att åsidosätta rättssäkerhet och hälso- och miljöskyddskraven. I detta sammanhang är en utgångspunkt att handläggningstiderna ska hållas så korta som möjligt utan att försvåra möjligheten att nå miljömålen eller åsidosätta allmänhetens rätt till insyn och deltagande. En annan utgångspunkt är att bestämmelserna och kraven ska vara enkla, tydliga, samordnade och ändamålsenliga. Kraven för miljöprövningen ska inte vara mer omfattande än vad som krävs med hänsyn till skyddet för miljön och människors hälsa. Onödiga krav ska tas bort.

Ett annat syfte med tilläggsuppdraget är att säkerställa att alla tillståndspliktiga verksamheter har moderna tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i miljöbalken.

Ytterligare ett syfte är att regelverket ska ge förutsättningar för att beslutade mål inom de områden som berörs av tilläggsuppdraget nås.

I den mån konflikter mellan olika mål uppkommer ska dessa belysas, lösningar i regelverket presenteras liksom konsekvenserna av föreslagna lösningar redovisas.

Förnybar energi

Bakgrund

EU-bestämmelser om förnybar elproduktion finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el (direktivet om förnybar el). Riksdagen har i enlighet med direktivet beslutat att i Sverige ska användningen av förnybar el, jämfört med 2002 års nivå, öka med

10 terawattimmar till år 2010 (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317) och 17 terawattimmar till år 2016 (prop. 2005/06:154, bet. 2005/06:NU17, rskr. 2005/06:361). I samband med beslutet 2002 bestämde riksdagen också ett planeringsmål för vindkraft som innebär att det ska finnas planmässiga förutsättningar för en vindkraftsproduktion motsvarande 10 terawattimmar till 2015. Det huvudsakliga styrmedlet för att nå riksdagens utbyggnadsmål är det elcertifikatsystem som infördes 2003 (prop. 2002/03:40, bet. 2002/03:NU6, rskr. 2002/03:133).

I mars 2007 enades Europeiska rådet om ett bindande mål för förnybar energi på 20 procent av den totala energianvändningen 2020 (7224/07 CONCL 1). Ett förslag till ramdirektiv för förnybar energi, med bindande mål för andelen förnybar energi i de olika medlemsstaterna, har aviserats till början av 2008.

Vattenkraftverk prövas som vattenverksamheter enligt bestämmelser huvudsakligen i 11 kap. miljöbalken. Vindkraftsanläggningar prövas enligt bestämmelser huvudsakligen i miljöbalken, PBL och ellagen (1997:857).

Utredningsbehov vindkraft

Med beaktande av att vindkraften är en förnybar energikälla med goda miljöegenskaper, att vindkraften har en stor outnyttjad potential, att den tekniska utvecklingen inom området går fort och att det krävs en omfattande utbyggnad av vindkraften för att nå uppsatta mål, bör man särskilt utreda möjligheterna att förenkla de delar av regelverket som påverkar förutsättningarna för etablering av vindkraft.

Även om Sverige bedöms ha en stor potential för vindkraftsutbyggnad har planeringen för utbyggnad av vindkraft hittills haft varierande omfattning och kvalitet i landet. Likaså kan det konstateras att processen från ansökan till uppförande av vindkraftverk i flera fall har tagit lång tid bl.a. beroende på att uppförande av vindkraftverk kräver separata prövningar enligt flera regelverk vid olika myndigheter och domstolar.

PBL-kommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) föreslagit ett antal ändringar i PBL för att underlätta en fortsatt utbyggnad av vindkraft. I propositionen "Ett första steg för en enklare plan- och bygglag" (prop. 2006/07:122) föreslog regeringen

att riksdagen skulle anta ett av förslagen, som innebär att kommunernas arbete med att planera för vindkraft underlättas. Riksdagen antog förslaget (bet. 2007/08:CU3, rskr. 2007/08:54).

Riksdagen har också godkänt regeringens förslag till inriktning för det fortsatta arbetet med en gemensam instansordning för PBL- och miljöbalksärenden (prop. 2006/07:98, bet. 2006/07:CU31, rskr. 2006/07:191). En sådan instansordning ger förutsättningar för samordning av hanteringen av vissa ärenden enligt PBL och miljöbalken. En ökad samordning av dessa ärenden bedöms i sin tur leda till kortare handläggningstider.

PBL-kommitténs förslag att samordna prövningsförfarandet enligt PBL och miljöbalken – bl.a. för att ge förutsättningar för enskilda att få samordnade besked vid prövning av åtgärder som kräver lov enligt PBL och prövning enligt miljöbalken – skulle kunna underlätta processen för vindkraftsutbyggnad. Detta förslag, liksom kommitténs övriga samordningsförslag, behöver dock utredas närmare och samordnas med förslag till motsvarande bestämmelser i miljöbalken och annan lagstiftning som har betydelse för vindkraftsutbyggnad.

Myndigheter, organisationer och vindkraftsprojektörer har framfört synpunkter och föreslagit författningsändringar för att underlätta en utbyggnad av vindkraften i Sverige.

Även EG-direktivet om förnybar el ställer höga krav på utbyggnad av förnybar elproduktion för att gemenskapens mål om förnybar energi ska kunna nås.

Sammanfattningsvis finns det alltså ett behov av att se över de bestämmelser som påverkar förutsättningarna för etablering och utbyggnad av vindkraft. Handläggningen av vindkraftsärenden behöver förenklas och effektiviseras. Handläggningen behöver också samordnas inom och mellan de myndigheter som deltar i processen. I detta sammanhang bör man beakta erfarenheter från andra länder, t.ex. Tyskland och Danmark.

Uppdrag vindkraft

Utredaren ska

1. redovisa processen från planering till uppförande av vindkraftsanläggningar utifrån relevanta krav i olika författningar,

2. undersöka och redovisa i vilken utsträckning dubbelprövning förekommer,

3. utreda om något krav eller något prövningsmoment skulle kunna tas bort eller samordnas med något annat, och i detta sammanhang särskilt

a) utreda behovet av krav på detaljplan för vindkraftverk i PBL alternativt möjligheten och lämpligheten att differentiera ett sådant krav beroende på vindkraftsanläggningens storlek och placering,

b) utreda behovet av att införa ett krav på maximal höjd för bygglövsfria vindkraftverk i 8 kap. 2 § PBL,

c) utreda möjligheten och lämpligheten att undanta vindkraftsanläggningar från riksintresset "obruten kust" i 4 kap. 3 § miljöbalken,

d) utreda möjligheten att för tid innan ett tillstånd för en vindkraftsanläggning ges besluta om ensamrätt till vindkraftsetablering för en viss verksamhetsutövare under en viss begränsad period och avseende ett visst vattenområde eller en viss statligt ägd mark,

e) utreda möjligheten och lämpligheten i att undanta vindkraftverk från bestämmelserna om tillstånds- och tillåtlighetsprövning i miljöbalken alternativt begränsa denna prövning, eller, om inte detta är lämpligt, särskilt

- utreda möjligheten att samordna samrådsförfarandena enligt PBL och miljöbalken,

- utreda behovet av en lokaliseringsprövning både enligt PBL och miljöbalken för uppförande av vindkraftsanläggningar alternativt undersöka samordningsmöjligheterna i denna del,

- utreda behovet och möjligheten att i fråga om regeringens tillåtlighetsprövning av vindkraftsanläggningar justera den avgränsning som görs i 17 kap. 4 a § 7 miljöbalken för att få överensstämmelse med övriga bestämmelser om vindkraft och i detta sammanhang närmare utreda om det är effekten, storleken, antalet eller något annat hos vindkraftverken som bör styra prövningsnivån,

- utreda behovet och lämpligheten av att byta ut den nuvarande tillståndplikten för mindre vindkraftverk i vattenområden mot anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken med hänsyn till den anmälningsplikt för mindre vattenverksamheter som har införts med stöd av 11 kap. miljöbalken, och

4. utreda möjligheterna att inom och mellan myndigheter samordna och effektivisera handläggningen av ärenden och mål enligt olika författningar som påverkar förutsättningarna för utbyggnad av vindkraft.

Syftet med översynen ska vara att identifiera behov av regeländringar som underlättar för fortsatt utbyggnad av vindkraft i enlighet med uppsatta mål samtidigt som miljömålen ska nås, försvarsintresset ska skyddas och eventuella effekter för fisket, rennäringen och andra areella näringar ska belysas. Förslagen ska innebära att handläggningen samordnas och möjliggör en mer överskådlig och tidsmässigt både kortare och mer effektiv handläggning samtidigt som prövningen ska förbli omsorgsfull och rättssäker.

Utredningsbehov vattenkraft

Enligt bestämmelserna i 31 kap. 22 § miljöbalken är en tillståndshavare skyldig att utan ersättning tåla viss del – högst en femtedel och lägst en tjugondel – av en förlust eller inskränkning i samband med en omprövning till förmån för bl.a. det allmänna fiskeintresset. Det kan röra sig om förlust av vatten eller fallhöjd.

En kartläggning av omprövade vattendomar i mindre vattendrag visar att elproduktionen ofta minskar med 5 procent varje gång en omprövning sker. Vattenkraft är en mycket värdefull tillgång för produktion av förnybar el och har dessutom viktiga egenskaper då en, till skillnad från annan elproduktion, många gånger är både lagrings- och reglerbar. Detta är mycket viktiga egenskaper, inte minst då en allt större mängd el i framtiden bedöms komma från vindkraft. Vattenkraften spelar en central roll för Sveriges elförsörjning och målet att öka användningen av förnybar el. Det är därför viktigt att främja en god produktionskapacitet i vattenkraftverken. Vid översynen av de bestämmelser som gäller vid omprövning av tillstånd för vattenverksamheter är det nödvändigt att främja en så hög produktionskapacitet som möjligt, utan att undergräva arbetet med att nå miljömålen eller möjligheten att särskilt beakta det allmänna och enskilda fiskeintresset. Med ett generellt vattensystemperspektiv, som bl.a. behövs enligt EG:s ramdirektiv för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område), ges förutsättningar att på ett samlat sätt tillgodose elproduktionsintresset, miljömålsintresset och fiskeintresset.

Uppdrag vattenkraft

Utredaren ska

1. utreda vilka bestämmelser i miljöbalken som påverkar produktionskapaciteten för vattenkraftverk, och

2. i detta sammanhang utreda behovet och lämpligheten av att ändra dessa bestämmelser för att främja en hög produktionskapacitet i vattenkraftverken.

Syftet med översynen är att identifiera behov av regeländringar för att främja en så hög produktionskapacitet som möjligt i vattenkraftverken. Om utredaren finner att identifierade behov av regeländringar kommer i konflikt med tilläggsuppdraget under rubriken Vattenverksamheter, ska utredaren belysa konflikten, föreslå hur regelverket kan utformas så att det underlättar en konfliktlösning och beskriva konsekvenserna av förslagen. Detsamma gäller i fråga om konflikter med andra uppsatta mål, intressen och regelverk för bl.a. miljön, fisket, rekreation och turism.

I uppdraget ingår inte att se över de bestämmelser i 4 kap. miljöbalken som skyddar vissa vattenområden. Vid översynen bör man beakta de förändringar av vattenproduktionen som långsiktigt bedöms kunna ske till följd av klimatförändringarna.

Vattenverksamheter

Bakgrund

Med vattenverksamhet avses bl.a. uppförande, ändring, lagning och utrivning av vattenkraftverk, dammar eller andra anläggningar i vattenområden.

Miljöprövningen av vattenverksamheter regleras huvudsakligen i 11 kap. miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. EG-rätten har också betydelse i sammanhanget. EG:s ramdirektiv för vatten innebär att inga försämringar av vattenkvaliteten får ske och att i princip allt ytvatten senast i december 2015 ska ha uppnått god ytvattenstatus eller god ekologisk potential. Direktivet genomförs huvudsakligen med ändringar i 5 kap. miljöbalken och med förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. En annan EG-författning av betydelse är rådets förordning (EG) nr 1100/2007 för att skydda det europeiska beståndet av ål. Enligt

förordningen ska nationella planer med de olika åtgärder som bedöms nödvändiga bl.a. för fiske och vandringsvägar tas fram och godkännas av kommissionen.

År 1999 antog riksdagen miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). Målet innebär att sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara, deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras och potentiellt skyddsvärda miljöer ska restaureras. Om det behövs, ska hotade arter bevaras genom återskapande av tillräckliga naturliga miljöer.

Utredningsbehov

Några vattenverksamheter har tillstånd enligt 1983 års vattenlag, men det finns också ett stort antal verksamheter, främst vattenkraftverk och dammar, som har tillkommit i enlighet med 1918 års vattenlag. Några vattenverksamheter är från tiden före 1918. Naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner har påtalat att det förekommer vattenverksamheter som regleras av en eller flera gamla vattendomar, vattenverksamheter som helt saknar tillstånd och vattenverksamheter för vilka drift- eller underhållsansvaret är oklart. De vattenverksamheter som det är fråga om är främst vattenkraftverk, dammar och markavvattningsföretag. Myndigheterna har framfört att det är svårt att utläsa vad som gäller i äldre domar och att många äldre vattendomar har få eller inga villkor som tar hänsyn till miljön.

Tillsynsmyndigheterna har fört fram uppfattningen att bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken är svåra att tillämpa, otidsenliga och dåligt anpassade till övriga bestämmelser i miljöbalken och att detta är ett problem vid vägledning och tillämpning. Prövningen av vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken skiljer sig bl.a. från prövningen av miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken och prövningen i 5 kap. miljöbalken.

Klimat- och sårbarhetsutredningen har i sitt slutbetänkande "Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter" (SOU 2007:60) pekat på behovet av en översyn av bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken mot bakgrund av förväntade klimatförändringar och de krav sådana ställer på ändrade tillstånd för dammar och markavvattning.

Bostadsutskottet har i sitt betänkande 2005/06:BoU11 föreslagit en utredning av förutsättningarna för att ändra regelverket så att regleringsföretagen kan åläggas att anlägga laxtrappor eller andra fiskvandringssvågar i alla reglerade vattendrag. I samband med det anförde utskottet att det är väsentligt att utnyttja de möjligheter som finns för att ställa krav på den som vill bedriva eller bedriver en vattenverksamhet att ordna och underhålla de anordningar som behövs för fiskets framkomst eller bestånd, att sträva efter möjligheter att effektivisera arbetet i denna del när det gäller tillståndsprövningar, omprövningar och tillsyn och, för det fall brister i regelverket konstateras, att snarast föreslå nya eller ändrade bestämmelser. Riksdagen tillkännagav detta som sin mening (rskr. 2005/06:237).

Kammarkollegiet och Fiskeriverket har i en rapport (Regeringskansliets dnr Jo2007/1393/JFS) dels redovisat hur den hittillsvarande verksamheten med omprövning av vattendomar har bedrivits, dels föreslagit författningsändringar och andra ändringar för att effektivisera förfarandet. Rapporten beskriver bl.a. problem med omprövningar och vandringssvågar för fisk.

Regeringen konstaterar att vattenverksamheter ska bedrivas enligt tillstånd som prövats enligt miljöbalkens hänsynsregler. Den omständigheten att det förekommer vattenverksamheter, främst dammar och markavvattningsföretag, som antingen helt saknar tillstånd och ibland även ägare eller vars verksamhet regleras av otidsenliga tillstånd försvårar tillsynen över verksamheterna. Svårigheter att utöva en effektiv tillsyn minskar i sin tur förutsättningarna att nå miljöbalkens mål att främja en hållbar utveckling.

Det behöver klargöras hur vanligt det är att vattenverksamheter, främst dammar, vattenkraftverk och markavvattningsföretag, saknar tillstånd eller ägare eller regleras av gamla tillstånd. Det bör också klargöras i vilken utsträckning det behövs mer resurser, ökad kompetens, ändrat arbetssätt eller ändrade regler för att ompröva gamla tillstånd eller tillståndspröva oprövade verksamheter så att tillsynsmyndigheterna kan utöva en effektiv tillsyn.

Eftersom bestämmelserna om vattenverksamheter i 11 kap. miljöbalken överfördes i stort sett oförändrade från tidigare vattenlagen (1983:291) till miljöbalken 1999 kan bestämmelserna behöva moderniseras och anpassas till övriga bestämmelser i miljöbalken. En möjlig anpassning skulle kunna vara att bestämmelser om tillståndsprövning av vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken samlas i ett kapitel. I

detta sammanhang är det viktigt att bestämmelserna ses över mot bakgrund av förväntade klimatförändringar och behovet av omprövningar med hänsyn till översvänningsrisker och markavvattning. Både av klimat- och dammsäkerhetsskäl finns det exempelvis anledning att utreda om tillsynsmyndigheten i tillräcklig utsträckning kan förelägga om säkerhetshöjande åtgärder bl.a. i form av förstärkning och höjning av dammar utan att behöva begära omprövning av tillståndet. Av samma skäl bör man överväga om även verksamhetsutövaren ska kunna vidta säkerhetshöjande åtgärder utan omprövning av det aktuella tillståndet utöver de möjligheter som finns enligt 11 kap. 16 § miljöbalken. Vid översynen av bestämmelserna är det viktigt att beakta hur reglerna berörs av annan lagstiftning som t.ex. väglagen (1971:948).

Uppdrag

Utredaren ska

1. översiktligt redovisa hur vanligt förekommande det är att vattenkraftverk, dammar och markavvattningsföretag helt saknar tillstånd eller ägare, regleras av en eller flera vattendomar från tiden före miljöbalkens ikraftträdande eller saknar tydlig reglering av drift- och underhållsansvar,

2. överväga om ett gemensamt kapitel för tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter kan införas i miljöbalken, vid behov föreslå de ändringar som behövs för detta och i övrigt föreslå ändringar eller redovisa utredningsbehov som identifieras i översynen av reglerna om vattenverksamheter,

3. utreda behovet av regeländringar så att de tillämpande myndigheterna, och i vissa fall även verksamhetsutövarna, får tillräckliga förutsättningar för att få icke tillståndsprövade och ibland herrelösa verksamheter tillståndsprövade och äldre vattendomar omprövade samt för att kunna förelägga om eller vidta säkerhetshöjande åtgärder utan att tillståndet behöver omprövas,

4. utreda om tillämpande myndigheter har kompetens och resurser för att utöva en effektiv tillsyn och vid behov initiera omprövningsprocesser, och

5. utreda behovet av ändrade bestämmelser med beaktande av det som riksdagen har tillkännagett om fiskvandringar.

Utredarens arbete ska i första hand vara inriktat på vattenkraftverk, dammar och markavvattningsföretag. Utredaren

ska beakta de krav på en allmän vattenförvaltning som ramdirektivet för vatten ställer. Syftet är att de relevanta bestämmelserna om vattenverksamheter och de tillstånd som gäller för verksamheterna ska moderniseras så att de på ett enkelt, tydligt, ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt lever upp till miljöbalkens hänsynsregler och EG-rättens krav. Vid översynen av bestämmelserna ska t.ex. det allmänna och enskilda fiskeintresset särskilt beaktas.

Områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken

Bakgrund

Bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden, bl.a. områden av riksintresse finns i 3 och 4 kap. miljöbalken. Reglerna innebär att områden som har ett särskilt nationellt intresse för ett visst värde eller en viss användning inte ska tas i anspråk för andra ändamål utan att frågan om en långsiktigt lämplig mark- och vattenanvändning har klarlagts. Syftet med bestämmelserna är att skydda mark- och vattenområden som rymmer resurser, värden eller företeelser som är särskilt betydelsefulla i ett nationellt perspektiv. Bestämmelserna utgör en grund vid bedömningar i samhällsplaneringen av skilda intressen och anspråk när det gäller mark- och vattenanvändningen samt vid prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken och enligt de lagar som hänvisar till balkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden.

Bestämmelserna om riksintresseområden i 3 kap. skiljer sig från dem i 4 kap. som innehåller särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten i vissa områden i landet. Områdena anges direkt i bestämmelserna på ett översiktligt sätt. Dessa oftast vidsträckta områden är i sin helhet av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden får komma till stånd i områdena endast under vissa förutsättningar eller om det finns särskilda skäl.

De grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden finns i 3 kap. Områden av riksintresse för ett antal angivna ändamål ska enligt bestämmelserna skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra eller skada ändamålen. Om ett

område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktigt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Om ett område behövs för en anläggning för totalförsvaret, ska försvarsintresset ges företräde. Frågan om ett område är av riksintresse enligt bestämmelserna i 3 kap. och avvägningen mellan olika riksintressen avgörs slutligt vid prövningen av det enskilda ärendet.

Identifiering och avgränsning av de områden som kan vara av riksintresse sker i en process där centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner medverkar. Bestämmelser om ansvarsfördelningen med närmare riktlinjer för samarbetet finns i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen).

Bestämmelser om planer och planeringsunderlag för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns i 6 kap. 19–22 §§ miljöbalken.

Utredningsbehov

PBL-kommittén påtalade i sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) att under utredningen framfördes bl.a. den allmänna synpunkten att frågan om vad som är områden av riksintresse enligt miljöbalken inte har hanterats på det sätt som reglerna i PBL och miljöbalken förutsätter. Enligt kommittén är det en återkommande synpunkt att länsstyrelserna inte tillräckligt tar sitt ansvar att diskutera hur områdena ska avgränsas eller hur värden ska tillgodoses i planering och andra beslut. Det är enligt kommittén en vanlig men felaktig uppfattning att de centrala myndigheterna har till uppgift att fastställa områden av riksintresse. Kommittén ansåg dock att dess uppdrag inte omfattade att utreda rollfördelning och framtagande av underlag för områden av riksintresse eftersom det i hög grad handlar om en reglering i miljöbalken.

Även Miljöbalkskommittén uppmärksammade i sitt arbete vissa frågeställningar avseende 3 kap. miljöbalken som man bedömde låg utanför kommitténs uppdrag. Dessa frågeställningar, som kort redovisas i principbetänkandet ”Miljöbalken under utveckling” (SOU 2002:50), gällde främst systemet att utse riksintresseområden enligt 3 kap., men även vilka typer av områden som ska skyddas eller utgöra områden av riksintresse.

Också Boverket har påtalat behovet av en översyn av bestämmelserna om riksintresse. Några frågor som Boverket har lyft fram är att förändringar i synen på vilka intressen som är viktiga för samhällsutvecklingen inte fångas upp i den nuvarande lydelsen av 3 kap. miljöbalken, att det underlag som de centrala myndigheterna tar fram för bedömning av om områden är av riksintresse har varierande aktualitet och kvalitet, att översiktsplaneringen inte fyller sin funktion i riksintresseprocessen, att det finns otydligheter i ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och berörda centrala myndigheter samt att författningsstödet för översiktsplanens roll är otydligt.

Av Riksrevisionens rapport ”Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik” (RiR 2005:12) framgår bl.a. att delar av PBL inte tillämpas som det är avsett och att länsstyrelserna därför har svårt att väga samman olika statliga intressen i enskilda planärenden.

I frågan om vilka slags områden som skulle kunna bli föremål för en riksintresseavvägning har jordbruksmark och områden med särskilda grund- och ytvattenförekomster lyfts fram. I den internationella debatten om vad som kan göras för att motverka negativa effekter av klimatförändringarna har det bl.a. anförts att jordbruksmark kan komma att få en ökad betydelse. Synpunkter har också framkommit som tyder på att riksintresset för vindkraft skulle behöva stärkas.

Regeringen konstaterar att många uppgifter tyder på att det nuvarande systemet med hur områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken anges och beaktas i planerings- och beslutsprocesser inte i alla avseenden fungerar på det sätt som varit avsett. Det finns bl.a. oklarheter i hur myndigheterna ska interagera för att väga olika riksintressen mot varandra. Därför behöver man analysera förekomsten och omfattningen av eventuella brister i fråga om kunskapsförsörjning, ansvarsfördelningen mellan olika statliga myndigheter, översiktsplaneringens roll i processen, tillämpningen av riksintressebestämmelserna vid olika rättsverkande beslut och översiktsplanens funktion som beslutsunderlag i detta sammanhang.

Vidare behöver man analysera om de ändamål som enligt 3 kap. miljöbalken kan ligga till grund för att anse att ett område är av riksintresse speglar gällande samhällsbehov utifrån ett nationellt perspektiv. Det är viktigt att bestämmelserna och deras tillämpning säkerställer att områden som kan vara av särskilt stort intresse för

ändamål av nationell betydelse identifieras och skyddas. Samtidigt är det viktigt att inte för många eller för omfattande områden anges eftersom det skulle kunna riskera att urholka begreppet riksintresse.

I detta sammanhang bör man överväga om det finns andra resurser och värden än de som anges i 3 kap. miljöbalken som bör läggas till grund för att betrakta ett område som ett område av riksintresse. Vid övervägandena om att lägga nya resurser och värden till grund för riksintresseområden bör även utredas vilka kriterier som ska gälla vid identifieringen av sådana områden.

Uppdrag

Utredaren ska

1. analysera det nuvarande systemet för att utse och hantera områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken och hushållningsförordningen och förutsättningarna för att beakta områden av riksintresse vid planering och i beslutsprocesser samt vid behov föreslå ändringar,

2. analysera om de ändamål som enligt 3 kap. miljöbalken kan ligga till grund för att ange att ett område är av riksintresse speglar gällande samhällsbehov och i detta sammanhang överväga om det finns andra resurser och värden som borde läggas till grund för att peka ut områden av riksintresse och i så fall kriterier för detta, och

3. särskilt överväga om 3 kap. 10 § miljöbalken har en ändamålsenlig utformning.

Miljökonsekvensbedömningar m.m.

Bakgrund

Inom EG-rätten finns två direktiv med bestämmelser om bedömning av miljöpåverkan. Det är dels rådets direktiv 85/337/EG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet), dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SEA-direktivet).

MKB-direktivet genomförs i huvudsak med bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonse-

kvensbeskrivningar (MKB-förordningen). Bestämmelserna bygger på en indelning av projekten i olika slag av verksamhetstyper som bedöms enligt olika bestämmelser inom såväl miljöbalken som andra författningar.

Utformningen av de svenska bestämmelserna har i huvudsak byggts på principen att en omfattande miljökonsekvensbeskrivning, motsvarande kraven i MKB-direktivet, ska krävas för alla tillståndspliktiga verksamheter oavsett om verksamheterna är angivna i MKB-direktivet eller inte. Vilka verksamheter som är tillståndspliktiga framgår av bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Nyligen har den bilagan ändrats på så sätt att vissa verksamheter som i dag kräver tillstånd i stället ska kunna anmälas. Dessutom har det i 11 kap. 9 a § miljöbalken och i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. nyligen införts en möjlighet att anmäla vissa typer av vattenverksamheter.

SEA-direktivet genomförs med bestämmelser framför allt i 6 kap. miljöbalken och PBL. Bestämmelserna i PBL avser miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar av översiktsplaner och vissa detaljplaner.

Utredningsbehov

I uppdraget till Miljöbalkskommittén ingick bl.a. att föreslå olika möjligheter att effektivisera miljöprovningen med den nuvarande provningsorganisationen, exempelvis genom att förenkla förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar (tilläggsdirektiv dir. 2003:61). Till följd av delbetänkandet "En effektivare miljöprovning" (SOU 2003:124) och regeringens proposition "En effektivare miljöprovning" (prop. 2004/05:129) har bestämmelserna ändrats (bet. 2004/05: MJU15, rskr. 2004/05:312). Bestämmelserna blev bl.a. tydligare i frågan om när en miljökonsekvensbeskrivning krävs. I Miljöbalkskommitténs slutbetänkande "Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter" (SOU 2005:59) konstaterade kommittén att ytterligare utredningsarbete behövs för att skapa ett samordnat system för miljökonsekvensbedömningar för att effektivisera provningen. Även remissinstanserna var positiva till att förutsättningarna för ett samordnat system för miljökonsekvensbedömningar utreds vidare.

Myndigheter, intresseorganisationer och verksamhetsutövare har i samband med regeringens regelförenklingsarbete kommit med förslag om att begränsa det obligatoriska kravet på miljökonsekvensbeskrivningar i MKB-förordningen till de verksamheter som anges i MBK-direktivets bilaga 1 och att länsstyrelsen för övriga verksamheter ska göra en bedömning från fall till fall.

Regeringen konstaterar att det finns ett behov av att dels generellt utreda förutsättningarna för krav på miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. miljöbalken med tillhörande författningar, dels bättre samordna de olika bestämmelserna om miljökonsekvensbedömningar för projekt, planer och program. De nya bestämmelserna om anmälningsskyldighet i stället för tillståndsskyldighet för vissa verksamheter gör också att bestämmelserna om krav på miljökonsekvensbeskrivningar för olika verksamheter behöver ses över. Man behöver också undersöka om det i de berörda författningarna går att förenkla den använda terminologin genom att förtydliga innebörden av och förhållandet mellan olika termer som exempelvis miljökonsekvensbedömning, miljökonsekvensbeskrivning, miljöbedömning och miljöprövning, bl.a. i förhållande till EG-rättens krav. Det bör också tydliggöras att konsekvenserna för hälsa ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningarna.

Uppdrag

Utredaren ska undersöka möjligheterna att samordna och förenkla bestämmelserna om miljökonsekvensbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken, PBL och andra författningar, och i detta sammanhang

1. föreslå bestämmelser som tydliggör för vilka verksamheter det ska krävas sådana miljökonsekvensbeskrivningar som avses i MKB-direktivet,

2. föreslå bestämmelser som tydliggör vilka krav på miljökonsekvensbeskrivning som ska ställas på övriga tillståndsskyldiga verksamheter, och

3. undersöka möjligheterna att förenkla den aktuella terminologin genom att förtydliga innebörden av och förhållandet mellan olika använda termer.

Inriktningen på utredarens arbete ska vara att samordna bestämmelserna och kraven så långt det är möjligt. I en ny reglering måste det också tydligt framgå hur miljöbedömningar av planer och

program enligt miljöbalken och PBL förhåller sig till miljökonsekvensbeskrivningar av projekt. Det övergripande syftet ska vara att få ett tydligt, enkelt och effektivt regelverk där de krav på miljökonsekvensbeskrivning som anges i MKB-direktivet så långt som möjligt förbehålls sådana verksamheter som enligt direktivet ska omfattas av kraven. Av bestämmelserna bör på ett tydligt sätt framgå vad som i frågan om bedömningar och beskrivningar av konsekvenserna för miljön ska gälla för andra tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter.

Övriga samordningsfrågor

På miljöområdet är utgångspunkten att regelverket ska vara utformat på ett sätt som medför att hälso- och miljöskyddskraven beaktas samtidigt som möjligheterna till demokratisk insyn och inflytande inte åsidosätts. Med hänsyn till angelägna samhällsintressen och berörda enskilda intressen är det samtidigt viktigt att regelverket är enkelt och tydligt för att underlätta tillämpningen, effektivisera beslutsprocesserna och hålla handläggningstiderna så korta som möjligt.

Utöver de frågor som tidigare presenterats i dessa tilläggsdirektiv har det, i samband med regeringens regelförenklingsarbete, kommit fram att det behövs dels en ökad samordning av bestämmelser om samråd i miljöbalken med bestämmelser om samråd i andra författningar, dels en tidsmässig samordning av olika beslut vid prövningen av en tillståndspliktig verksamhet. Genom propositionen "En effektivare miljöprövning" har bl.a. bestämmelserna om samråd förenklats i 6 kap. miljöbalken. De nya bestämmelserna trädde i kraft under 2005. Enligt inkomna synpunkter fungerar tillämpningen av dessa bestämmelser inte alltid som det är avsett, bl.a. har flera företag framfört att berörda myndigheter inte alltid respekterar verksamhetsutövarens behov av ett samråd tidigt i processen.

PBL-kommittén har föreslagit att prövningsförfarandet enligt PBL samordnas med prövningsförfarandet enligt miljöbalken, bl.a. genom att lagstiftningen ska ge förutsättningar för enskilda att få samordnade besked vid prövning av åtgärder som kräver lov enligt PBL och prövning enligt miljöbalken. Som angetts i avsnittet om vindkraft behöver detta förslag utredas närmare och samordnas

med förslag till motsvarande bestämmelser i miljöbalken och annan berörd lagstiftning.

Uppdrag

Utredaren ska, utöver det som angetts i tidigare avsnitt,

1. utreda möjligheterna att samordna och effektivisera handläggningen inom och mellan myndigheter av ärenden som innebär prövning av verksamheter både enligt miljöbalken och annan lagstiftning,

2. utreda möjligheterna att samordna och förenkla bestämmelser om samråd i miljöbalken och annan lagstiftning som rör samma verksamhet, och

3. utreda behovet av och möjligheten till tidsmässig samordning av beslut enligt miljöbalken och andra författningar när besluten rör samma verksamhet.

Vid översynen bör utredaren beakta erfarenheter från andra länder, t.ex. Danmark och Finland.

Arbetsformer

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs.

Arbetet ska ske i enlighet med fastställda mål och strategier på miljöområdet.

De olika rapporter och andra dokument som nämns i dessa direktiv ska beaktas. Utredaren ska samråda med Byggprocessutredningen (M 2007:06), Boverket, Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet och andra berörda myndigheter samt föra en dialog med relevanta intresseorganisationer och andra samhällsaktörer. Utredaren ska beakta de förslag om att effektivisera miljöprövningen som hör samman med uppdraget och som lämnas till utredaren inom ramen för regeringens regelförenklingsarbete.

Utredaren ska, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets Regelnämnd. Utredaren ska särskilt beakta de administrativa kostnaderna för näringslivet och utforma sina förslag så att kostnaderna hålls så låga som möjligt. Vid beräkningar av företagets administrativa kostnader till följd av föreslagna ändringar ska utredaren samråda

med Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och så långt som möjligt använda Nuteks databas Malin.

Kostnader och andra konsekvenser

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Det som sägs om kostnader och andra konsekvenser i de tidigare beslutade direktiven (dir. 2007:94) gäller även fortsättningsvis.

Tidpunkter för redovisning, m.m.

Uppdraget i dessa tilläggsdirektiv

Ett delbetänkande, utredningens tredje delbetänkande, med förslag i delfrågan om vindkraft ska redovisas senast den 30 september 2008. Tilläggsuppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 december 2008.

Uppdraget i de tidigare beslutade direktiven

Den nya instansordning för PBL-ärenden som avses med uppdraget förutsätter att man i den fortsatta beredningen hanterar de frågor som behandlas i första delbetänkandet i ett sammanhang med vissa av de organisatoriska och processuella frågor som behandlas i det andra delbetänkandet. Detta bl.a. för att undvika risken att först behöva flytta och bygga upp resurser inom den nuvarande domstolsorganisationen för att en kort tid därefter åter flytta och bygga upp resurser i en ny domstolsorganisation.

Det är också angeläget att den nya instansordningen för miljöbalks- och PBL-ärenden redan från början följer de processuella regler som är mest lämpade för domstolarnas hantering. Mål och ärenden i de allmänna domstolarna bör handläggas enligt processuella regler som är avsedda och anpassade för de allmänna domstolarna. En ordning där allmänna domstolar följer processuella regler som är anpassade för förvaltningsdomstolar bör fortsätta att gälla endast om det finns mycket starka skäl för det. Den frågan ska beläggas i det andra delbetänkandet.

För en ändamålsenlig fortsatt beredning av reformen med en ny instansordning för PBL-ärenden och för att inte försena den reformen, bör redovisningen av det andra delbetänkandet avgränsas och tidigareläggas. Därför ska andra delbetänkandet redovisas den 31 mars 2008 och avgränsas till att innehålla de överväganden och förslag som avser antalet miljödomstolar och deras lokalisering, domkretsindelningen för miljödomstolarna, och handläggningsregler för de mål och ärenden som miljödomstolarna ska pröva.

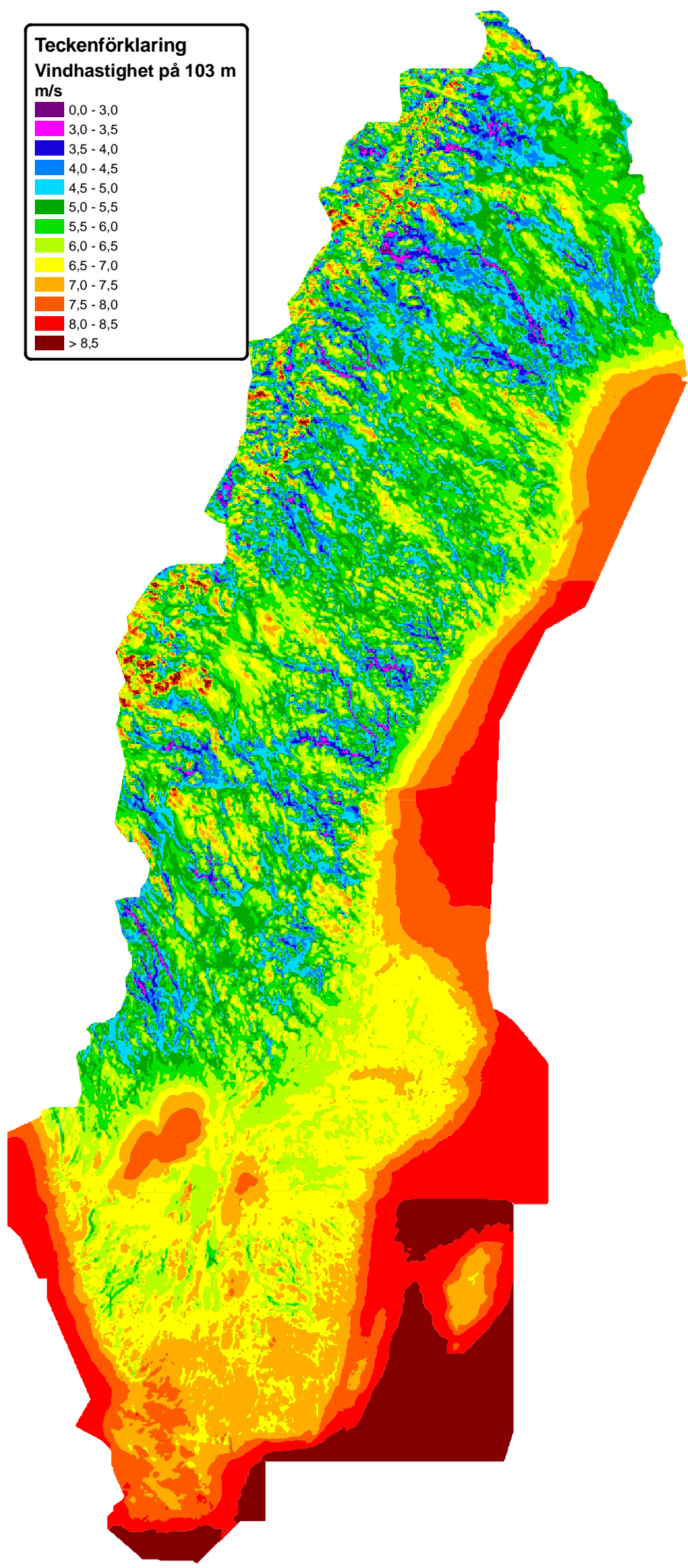
Vid bedömningen av miljödomstolarnas lokalisering och domkretsindelning ska frågan om lokalisering av framtida prövningsmyndigheter för A- och vattenverksamheter beaktas.

De frågor i övrigt som enligt de tidigare beslutade direktiven skulle ha redovisats i det andra delbetänkandet ska i stället redovisas senast den 31 december 2008.

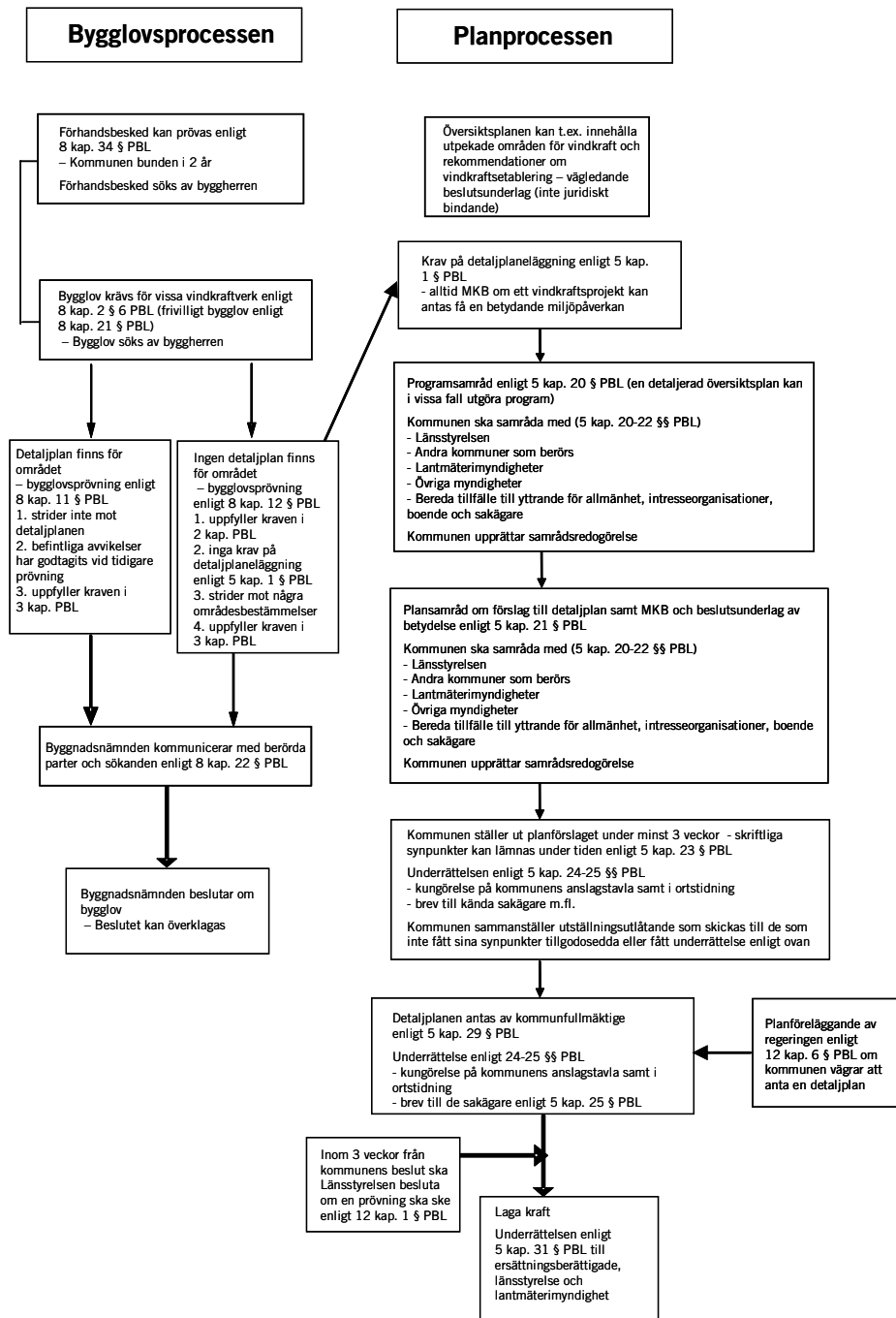
(Miljödepartementet)

Teckenförklaring
Vindhastighet på 103 m
m/s

- 0,0 - 3,0
- 3,0 - 3,5
- 3,5 - 4,0
- 4,0 - 4,5
- 4,5 - 5,0
- 5,0 - 6,5
- 5,5 - 6,0
- 6,0 - 6,5
- 6,5 - 7,0
- 7,0 - 7,5
- 7,5 - 8,0
- 8,0 - 8,5
- > 8,5



Bygglov- och detaljplaneprocessen enligt PBL



Tidsåtgång för plan- och bygglovsprocessen enligt PBL

Planprocessen (upprättande av detaljplan) "normalfall"	Lagrum	Uppskattad tidsåtgång
1. Kommunen upprättar ett program ¹	PBL 5:20	ca 1–3 mån
2. Programsamråd	PBL 5:20–22	ca 1 mån
a) Kommunen samråder med länsstyrelsen och andra kommuner och myndigheter		
b) Kommunen bereder allmänhet, intresseorganisationer, boende och sakägare tillfälle att yttra sig		
3. Kommunen upprättar en samrådsredogörelse, politisk behandling	PBL 5:21	ca 2–3 mån
<i>Tidsåtgång för enbart programskedet som ibland kan underlätas ca 4–7 mån</i>		
4. Kommunen upprättar förslag till detaljplan samt miljökonsekvensbeskrivning ² och beslutsunderlag av betydelse	PBL 5:20–21	ca 2–3 mån
5. Plansamråd	PBL 5:20–22	ca 1 mån
a) Kommunen samråder med länsstyrelsen och andra kommuner och myndigheter		
b) Kommunen bereder allmänhet, intresseorganisationer, boende och sakägare tillfälle att yttra sig		
6. Kommunen upprättar en samrådsredogörelse, politisk behandling	PBL 5:21	ca 2–3 mån
7. Kommunen ställer ut planförslaget	PBL 5:23	ca 1 mån
Underrättelse	PBL 5:24–25	
a) kungörelse på kommunens anslagstavla och i ortstidning		
b) brev till kända sakägare, organisationen, hyresgästförening och andra som har väsentligt intresse		
8. Kommunen sammanställer ett utställningsutlåtande, politisk behandling, kommunikering m.m.	PBL 5:27	ca 2–3 mån
9. Kommunfullmäktige antar detaljplanen	PBL 5:29	ca 1 mån
10. Underrättelse	PBL 5:28 a	(ingen angiven
a) kungörelse på kommunens anslagstavla och i ortstidning	PBL 5:30 st.2	tidsåtgång,
b) brev till länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommuner som berörs av planen samt till kända sakägare, organisationen, hyresgästförening och andra som har väsentligt intresse vilka har yttrat sig senast under utställning	PBL 5:30 st.1	ingår i punkt 9)
	PBL 5:25	
11. Laga kraft (om ingen överklagar)	PBL 5:34	
13. Underrättelse a) brev till ersättningsberättigade, länsstyrelse och lantmäterimyndighet	PBL 5:31	
<i>Tidsåtgång för planprocessen utan program ca 9–12 mån</i>		

¹ Program görs sällan och kan underlätas om det finns en detaljerad översiktsplan och då blir handläggningstiden kortare.

² I Laholms, Piteå och Falkenbergs kommuner har exploitören upprättat Miljökonsekvensbeskrivningen för både planärendet och tillståndsärendet enligt miljöbalken samt samordnar samrådsförfarandet enligt båda prövningarna.

Överklagande av detaljplan³ – ej normalfall⁴		
14. hos Länsstyrelsen	PBL 13:2	ca 4–18 mån
15. hos Regeringen	PBL 13:4 st.2	ca 4–18 mån
16. Rättsprövning hos Regeringsrätten ⁵		ca 6–18 mån
Total tidsåtgång för planprocessen utan program efter överklagande i alla instanser ca 23–66 mån		
<i>(Total tidsåtgång för planprocessen med program efter överklagande i alla instanser ca 27–73 mån)</i>		
Bygglövsprocessen⁶		
1. Ansökan om bygglov hos byggnadsnämnden	PBL 8:19	
2. Byggnadsnämnden förelägger byggherren att avhjälpa ev. brister i ansökan	PBL 8:20	ca ½–1 mån
2. a) Ansökan skickas på remiss	PBL 8:22	ca 1–2 mån
b) Byggnadsnämnden underrättar kända sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt hyresgästförening		
3. Byggnadsnämnden bereder sökanden tillfälle att yttra sig över inkomna synpunkter		ca ½–1 mån
4. Byggnadsnämnden beslutar om bygglov	PBL 8:27	ca 1 mån
Underrättelse till sökanden samt person eller förening som yttrat sig i ärendet		
<i>Tidsåtgång för bygglovsprocessen ca 3–5 mån</i>		
Överklagande av bygglovet⁷		
5. hos Länsstyrelsen	PBL 13:2	ca 6–18 mån
6. hos Länsrätten	PBL 13:4	ca 4–18 mån
7. hos Kammarrätten efter prövningstillstånd		ca 8–18 mån
8. hos Regeringsrätten efter prövningstillstånd		ca 6–18 mån
Total tidsåtgång för bygglovsprocessen efter överklagande i alla instanser ca 27–77 mån		

³ Här har handläggningstiden för det i delbetänkande refererade rättsfallet Gabrielsberget angetts.

⁴ Enligt uppgifter från Falkenbergs kommun bör det noteras att överklagade detaljplaner inte är "normalfall".

⁵ Enligt uppgift från Falkenbergs kommun är det extremt ovanligt.

⁶ Enligt uppgift från Falkenbergs kommun skiljer tidsåtgången sig kraftigt åt om det finns detaljplan eller ej.

⁷ Här har handläggningstiden bedömts med ledning av rättsfallen från Kammarrätten Jönköping den 28 februari 2005, mål nr 2473-04, rörande Utgrunden II och från Kammarrätten Sundsvall den 18 december 2007, mål nr 2263-06, rörande Granberget.

Tillståndsprocessen samt tidsåtgång enligt miljöbalken

Processen för ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till antingen en vindkraftsanläggning på över 25 MW på land eller en vindkraftsanläggning på över 1 MW i vatten.

Typ av anläggning Moment	B 40.90 vindkraft på land över 25 MW	A 40.80 vindkraft i vatten över 1 MW, vattenverksamhet 11 kap	Uppskattad tidsåtgång
1. VU tar fram samrådsunderlag	miljöbalken 6:4 3 st	miljöbalken 6:4 3 st	½–1 mån
2. VU samråder med lst + myndigheter	miljöbalken 6:4 1–2 st	miljöbalken 6:4 1–2 st	1–2 mån
3. VU samråder med enskilda berörda, all- mänhet, kommuner, andra statl mynd org m.fl.)	miljöbalken 6:4 1–2 st	miljöbalken 6:4 1–2 st	1–2 mån
4. Lst bidrar med synpunkter på MKB	miljöbalken 6:5 1 st	miljöbalken 6:5 1 st	se punkt 2
<i>Tidsåtgång samråd 2–5 mån</i>			
5. VU upprättar teknisk beskrivning	miljöbalken 22:1	miljöbalken 22:1	½–1 mån
6. VU upprättar fullständig MKB	miljöbalken 6:7	miljöbalken 6:7	1–2 mån
7. VU upprättar ansökan	miljöbalken 19:5 p 1 miljöbalken 22:1	miljöbalken 22:1	½–1 mån (sker parallellt med punkt 6)
8. VU lämnar in ansökan med MKB	miljöbalken 19:5 p 2 miljöbalken 22:2 1 st	miljöbalken 22:1 1 st	
<i>Tidsåtgång för att upprätta ansökan (avgörs helt av VU) 2–4 mån</i>			

9. Tillståndsmyndigheten sänder ut ansökan på kompletteringsrunda	miljöbalken 19:4 p 2 9 § FMH	– ¹	1 mån.
10. Kompletteringsföreläggande till VU	miljöbalken 19:5 p 2 miljöbalken 22:2 2 st	miljöbalken 22:2 2 st	½–1 mån
11. VU utför kompletteringar	miljöbalken 22:2	miljöbalken 22:2	1–2 mån
12. Tillståndsmyndigheten avgör om ansökan är komplett och kan tas upp till prövning	miljöbalken 19:5 p 3 miljöbalken 22:3 miljöbalken 19:4 p 2 9 § FMH	miljöbalken 22:3 miljöbalken 22:4 miljöbalken 22:5	¼–½ mån
13. Ansökan kungörs samt går på remiss	miljöbalken 19:5 p 3 miljöbalken 22:3 miljöbalken 19:4 p 2 9 § FMH	miljöbalken 22:3 miljöbalken 22:4 miljöbalken 22:5	1–2 mån
14. VU bereds tillfälle att yttra sig över synpunkter som inkommit under remisstiden	miljöbalken 19:4 p 4	rättegångsbalken miljöbalken 22:10	1 mån
15. Utsättningsfrist inför huvudförhandling resp förberedelse muntligt sammanträde			1 mån
16. Huvudförhandling och syn i miljödomstol.	–	miljöbalken 22:18 miljöbalken 22:20	1 mån
17. Ev muntligt sammanträde vid Ist	miljöbalken 19:4 p 3		1 dag
18. Tillståndsmyndigheten upprättar förslag till beslut. ²	–	Ej aktuellt.	½ mån
19. Sökande, tillsynsmyndigheten och andra som yttrat sig i ärendet får yttra sig över beslutsförslaget.	miljöbalken 19:4 p 4	Ej aktuellt.	½ mån
20. Tillståndsmyndigheten avgör ärendet.	förvaltningslagen 7 §	miljöbalken 22:21	1 mån
<i>Tidsåtgång hos första instans efter inlämnad ansökan, 6–10 mån³</i>			
Total tidsåtgång från samråd till beslut i första instans, 11–19 mån			

¹ I vattenbaserade vindkraftverksmål kan det förekomma kompletteringsrunda men det gör det inte regelbundet.

² Obligatoriskt för de länsstyrelser som ligger under Vänersborgs miljödomstol, behövs ej vid länsstyrelser vars beslut överklagas till andra miljödomstolar.

³ Enskilda delmoment såväl hos VU som hos myndigheterna kan i enskilda fall ta längre tid.

21. Överklagande till Miljödomstol	miljöbalken 19:1 miljöbalken 20:2 2 st	Ej aktuellt.	6 mån
22. Överklagande till Miljööverdomstol	miljöbalken 23:1 miljöbalken 23:2 pt	miljöbalken 23:1	6–12 mån
23. Överklagande till Högsta Domstolen	Ej aktuellt. miljöbalken 23:8	miljöbalken 23:9 pt	12 mån
Total tidsåtgång från samråd till beslut i sista instans, 28–36 mån⁴			

VU= Verksamhetsutövaren

⁴ Kan gå fortare om ej pt meddelas i sista instans.

Anmälningsprocessen samt tidsåtgång enligt miljöbalken

Processen för anmälan enligt miljöbalken och 21 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd avseende vindkraftsanläggning med effekt från 125 kW till 25 MW på land

Typ av anl. Moment	C 40.100 vindkraft på land under 25 MW	Uppskattad tidsåtgång
1. VU tar fram anmälan	25 § FMH	½–1 mån
2. VU lämnar in anmälan till kommunen i två ex	22 § FMH 25 § FMH miljöbalken 9 kap 6 § 4 st	Ska ske sex veckor innan verksamheten påbörjas ¹
3. Kommunen kan hänskjuta anmälan till Ist vid särskilda skäl (ovanligt)	24 § 2 st FMH	
4. Kommunen översänder ett ex av anmälan till Ist	25 § 2 st FMH	Omedelbart
5. Kommunen ger statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda tillfälle att yttra sig på lämpligt sätt och i skälig omfattning	26 § FMH	Normalt inom sex-veckorsfristen
6. Anmälaren ges tillfälle att bemöta inkomna synpunkter	17 § FL	Normalt inom sex-veckorsfristen
7. Kommunen bedömer i det enskilda fallet om verksamheten behöver tillståndsprövas.	26 a § FMH	Normalt inom sex-veckorsfristen
8. Kommunen fattar något av nedanstående beslut - föreläggande om försiktighetsmått, - förbud, - föreläggande att söka tillstånd, - ärendet föranleder ingen åtgärd	27 § FMH	Normalt inom sex-veckorsfristen
9. Överklagande till länsstyrelsen		3–6 mån
10. Överklagande till miljödomstol		3–6 mån
11. Överklagande till miljööverdomstol (pt krävs)		6–12 mån

VU= Verksamhetsutövaren

¹ Verksamhetsutövaren är oförhindrad att starta verksamheten efter sex veckor om inte kommunen förbjuder verksamheten. Kommunen kan förordna enligt 26 kap. 26 § miljöbalken att beslutat ska gälla även om det överklagas.

Deltagande vid Miljöprocessutredningens vindkrafts hearing den 1 april 2008 i Stockholm

Myndighet/organisation/kommun/bolag m.fl.

Energimyndigheten
Energimarknadsinspektionen
Boverket
Naturvårdsverket
Lantmäteriverket
Kammarkollegiet
Riksantikvarieämbetet
Sveriges geologiska undersökning (SGU)
Fortifikationsverket
Luftfartsstyrelsen
Försvarmakten
Sveriges kommuner och landsting (SKL)
Lantbrukarnas riksförbund (LRF)
Svensk Vindkraftförening (SVIF)
Svensk Vindkraft
Svensk Energi
Naturskyddsföreningen
Sveriges Ornitologiska Förening
Sveriges Fiskares Riksförbund
Regionförbundet i Kalmar län
Högskolan på Gotland
Kungliga tekniska högskola (KTH)
Vindkraftssamordnare Sydost
Vindkraftssamordnare Nord
Vindkraftssamordnare Mitt
E.ON
Vattenfall AB
Vestas Northern Europe AB
Statkraft
Eolus vind
Skyllemarks
RES Skandinavien
WPD Scandinavia AB
Vindkompaniet
Kraftö AB

Arise Windpower
Fortum
Advokatfirman Åberg & Co
Wistrands Advokatbyrå
Foyen Advokatfirma AB
Advokatfirman Vinge KB
Alrutz advokatbyrå
Advokatfirman Lindahl
SWECO
Ramböll Sverige AB
WSP
Triventus Consulting
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Strömsunds kommun
Tibro kommun
Karlstads kommun
Vänersborgs Tingsrätt
Näringsdepartementet
Miljödepartementet

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.
Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer.
Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter.
Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkring? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnäktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]
- Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
- Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
- Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
- Enklare redovisning. [67]
- Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]
- Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
- Revisorers skadeståndsansvar. [79]
- Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
- Vägen tillbaka för överskuldssatta. [82]
- Straff i proportion till brottets allvar. [85]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
- Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
- Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
- Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
- Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
- Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]
- Ett stabbsstöd i tiden. [22]
- Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]
- Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]

EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
Personnummer och samordningsnummer. [60]
Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för
rationella utbildningsval. [69]
Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga ut-
betalningar från välfärdssystemen. [74]
F-skatt åt flera. [76]
Beskattningsstidpunkten för näringsverksam-
het. [80]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighets-
regler. [52]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad
integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i under-
marksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering
– handläggningsregler. [31]
En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
Bygg – helt enkelt! [68]
Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets
yttrande över SKB:s Fud-program 2007.
[70]
Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]
Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges
anslutning. [1]
Transportinspektionen. En myndighet för
all trafik. + Bilagor. [9]
Bättre kontakt via nätet – om anslutning
av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity
production based on renewable energy
sources in Spain, Portugal, Germany, and
United Kingdom. [13]
Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
Bredband till hela landet. [40]
Transportinspektionen. Ansvarslag för
vägtrafiken m.m. [44]
Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets
organisation. [53]
Effektivare signaler. [72]
Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv
i privat regi. [84]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]
Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]
Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten.
[59]
Kontinuitet och förändring. + Lättläst +
Daisy. [64]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]
Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]