

*Främjande av el producerad från
förnybara energikällor*

—

**En utvärdering med koppling till PBL och förslag till
fortsatt arbete**

Rapport från PBL-kommittén
Stockholm 2003

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 27 juni 2002 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté och gav den i uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs (dir. 2002:97). Kommittén har antagit namnet PBL-kommittén.

Statsrådet Lena Sommestad förordnade från den 28 juni 2002 f.d. landshövdingen numera generaldirektören i Finansdepartementet Lars Eric Ericsson att vara ordförande i kommittén. Som ledamöter förordnades från den 13 september 2002 f.d. riksdagsledamoten Inga Berggren (m), pressekreteraren Joakim Bergström (fp), kommunalrådet Hans Ekström (s), riksdagsledamoten Anneli Enochson (kd), riksdagsledamoten Owe Hellberg (v), f.d. riksdagsledamoten Gudrun Lindvall (mp), f.d. riksdagsledamoten Åke Sandström (c) och riksdagsledamoten Lilian Virgin (s). Sedan Gudrun Lindvall begärt att få lämna kommittén har planeringschefen Agneta Börjesson (mp) förordnats som ledamot från den 12 mars 2003.

Som sakkunnig förordnades expeditions- och rättschefen Fredrik Damgren fr.o.m. den 13 september 2002.

Följande experter deltar i den s.k. myndighetsexpertgruppen, länsrådet Per Arne Andreasson, länsarkitekten Eva Gyllensvärd, arkitekten Reigun Thune Hedström, förbundsjuristen Olof Moberg, divisionschefen Annika von Schéele och divisionschefen Ulf Troedson. I den s.k. interdepartementala expertgruppen ingår kanslirådet Elisabet Bodin, kanslirådet Nils Gunnar Forsberg, den rättssakkunniga Åsa Holmgren, den rättssakkunnige Jimmy Järvenpää, den rättssakkunniga Heléne Löwung, departementssekreteraren Karin Nordström, departementssekreteraren Hans Petersson, departementssekreteraren Leifh Stenholm, departementssekreteraren Erik Thornström och kanslirådet Mats Wiberg. Samtliga experter förordnades den 3 mars 2003.

Förbundsjuristen Germund Persson har haft ett särskilt förordnande som expert fr.o.m. den 14 februari 2003 t.o.m. den 30 maj 2003.

I sekretariatet ingår sekreteraren Micaela Schulman (fr.o.m. den 1 december 2002), arkitekten Kjell Sundström (fr.o.m. den 12 maj 2003, har inte deltagit i frågor som behandlas i detta betänkande) och som huvudsekreterare juristen Susanne Bagge (fr.o.m. den 6 november 2002). Kanslirådet Paula Nobis biträder sekretariatet (fr.o.m. den 17 januari 2003, har inte deltagit i frågor som behandlas i detta betänkande).

Vi får härmed överlämna rapporten Främjande av el producerad från förnybara energikällor – En utvärdering med koppling till PBL och förslag till fortsatt arbete. Ett särskilt yttrande har fogats till rapporten. Vi överlämnar också denna dag vårt första delbetänkande Miljöbedömningar avseende vissa planer och program (SOU 2003:70). Vi fortsätter vårt arbete med inriktningen att ytterligare ett delbetänkande skall lämnas och att ett slutbetänkande skall lämnas senast den 31 december 2004.

Stockholm i juni 2003

Lars Eric Ericsson

Inga Berggren
Agneta Börjesson
Anneli Enochson
Åke Sandström

Joakim Bergström
Hans Ekström
Owe Hellberg
Lilian Virgin

/Susanne Bagge
Micaela Schulman
Kjell Sundström

Innehåll

Förkortningar	7
Sammanfattning	9
1 PBL-kommitténs uppdrag	15
2 Arbetets bedrivande	17
3 Avgränsning	19
4 Bakgrund	21
4.1 EG-direktivet 96/92/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el.....	21
4.2 EG-direktivet 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el	22
4.3 Produktion av el från förnybara energikällor i Sverige, nationella mål för sådan produktion m.m.	24
4.4 Lagen om elcertifikat	25
5 Tillstånd för anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor enligt PBL	27
5.1 Allmänt om tillstånd enligt PBL.....	27
5.2 Bygglov för anläggningar för produktion av el.....	30

6	Gränssnittet mellan PBL och annan lagstiftning.....	33
6.1	Tillstånd för miljöfarlig verksamhet.....	33
6.2	Tillstånd för vattenverksamhet.....	35
6.3	Andra tillståndskrav m.m. enligt miljöbalken	35
6.4	Prövningen enligt miljöbalken	36
6.5	Tillstånd enligt viss annan lagstiftning.....	38
7	Vissa framförda synpunkter på PBL och angränsande lagstiftning såvitt gäller förnybara energikällor	41
7.1	Vindkraftsutredningen.....	41
7.2	Energimyndighetens rapport Vindkraften i Sverige	42
7.3	Region Skånes rapport Styrkor och svagheter i planerings- och etableringsprocessen för vindkraft i Skåne	42
7.4	Framförda synpunkter vid möten med branschföreträdare	44
8	Utvärdering av PBL såvitt avser tillstånd till anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor m.m.	49
8.1	Bygglovspliktens omfattning.....	49
8.2	Handläggningen av bygglovsärenden.....	51
8.3	Bygglovsprövningen.....	54
8.4	Frågor om detaljplan och områdesbestämmelser	55
8.5	Översiktsplanering m.m.	57
8.6	Överprövning av bygglovsbeslut.....	61
8.7	Samordning mellan PBL och miljöbalken.....	62
9	Slutsatser och fortsatt arbete	65

Särskilt yttrande 67

Bilagor

bilaga 1 Kommittédirektiv Dir. 2002:97 **69**

bilaga 2 Europaparlamentets och rådets direktiv
2001/77/EG om främjande av el producerad
från förnybara energikällor på den inre
marknaden för el **99**

Förkortningar

bet.	Betänkande
BoU	Bostadsutskottet
dir.	Direktiv
Energimyndigheten	Statens energimyndighet
kW	Kilowatt
MW	Megawatt
NU	Näringsutskottet
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
prop.	Proposition
rskr.	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SERO	Sveriges Energiföreningars Riksorganisation
SOU	Statens offentliga utredningar
TWh	Terrawattimme
Århuskonventionen	Konventionen om allmänhetens tillgång till miljöinformation och deltagande i beslutsfattande på miljöområdet samt rättslig prövning av miljöfrågor

Sammanfattning

PBL-kommittén har fått regeringens uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen (dir. 2002:97). Av kommittédirektiven framgår att en utvärdering i enlighet med artikel 6 i direktivet 2001/77/EG om främjandet av produktion av el från förnybara energikällor på den inre marknaden för el skall redovisas senast den 30 juni 2003. Utvärderingen skall ta utgångspunkt i plan- och bygglagstiftningen och gränssnittet mellan denna lagstiftning och annan lagstiftning. I PBL-kommitténs uppdrag ingår också att redovisa en plan för fortsatt arbete. Denna rapport innehåller PBL-kommitténs redovisning av utvärderingen och förslag till fortsatt arbete.

Behovet av att främja förnybara energikällor är en prioriterad åtgärd enligt det direktiv om främjande av el producerad från förnybara energikällor som denna utvärdering baseras på. I direktivets artikel 6.1 anges att medlemsstaterna skall utvärdera sina nuvarande lagstiftningar och författningar avseende tillståndsförfarandet för att minska lagstiftningshinder och andra hinder för en ökad produktion av el från förnybara energikällor. Vidare skall utvärderingen syfta till att få fram effektivare och snabbare förfaranden på lämplig administrativ nivå och se till att reglerna är objektiva, klara och tydliga samt icke-diskriminerande och fullt ut beaktar särdragen i de olika teknikerna för att utnyttja förnybara energikällor.

I olika sammanhang har synpunkter förts fram i fråga om plan- och bygglagen (1987:10, PBL) och dess tillämpning samt på angränsande lagstiftning när det gäller uppförande av produktionsanläggningar för el från förnybara energikällor. Synpunkterna ger en bild av hur regelverket och dess tillämpning uppfattas. Förhållanden som påtalats är bl.a. behovet av att samordna hanteringen enligt miljöbalken och PBL, behovet av en väl planerad utbyggnad av produktionsanläggningar för el från förnybara

energikällor, att tillståndsprovningen i fråga om tillämpning och värdering av gällande regelsystem varierar över landet, att detaljplaneförfarandet är kostnadskrävande, tidsödande och omständligt samt att överklagandeprocessen tar lång tid.

Med utgångspunkt från bl.a. dessa synpunkter har dagens regler analyserats såvitt avser krav på tillstånd för uppförande av anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor och tillämpliga regler vid sådan tillståndsprovning. De tillstånds-förfaranden som förekommer i PBL är bygglov, marklov och förhandsbesked. Utvärderingen har avsett tillstånds-förfaranden i en vidare mening, vilket innebär att bl.a. planinstrumenten också belysts. Resultaten av analyserna har sammanfattats på följande sätt.

Bygglovspliktens omfattning

Nuvarande regler om bygglovsplikt för byggnader och anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor framstår som motiverade utifrån de aspekter som PBL har att tillgodose. Reglerna i sig tycks inte hindra en ökning av produktion av el från förnybara energikällor.

Handläggningen av bygglovsärenden

Reglerna i PBL möjliggör att handläggningen av bygglovsärenden anpassas efter ärendenas art och omfattning. Det är av olika skäl inte motiverat att inskränka den krets av sakägare och andra berörda som skall beredas tillfälle att yttra sig i ett ärende om bygglov. Av allmänna förvaltningsrättsliga regler följer att ärenden skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Enligt PBL skall byggnadsnämnderna ha tillgång till personal i den omfattning och med den kompetens som behövs. Lagstiftningen kan i dessa delar inte anses utgöra något hinder för en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor.

Bygglovsprövningen

Reglerna om bygglovsprövningen tycks inte hindra en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor. Prövningsgrunderna i PBL framstår som motiverade utifrån de synpunkter lagstiftningen har att tillgodose. Reglerna och prövningsgrunderna är neutrala i förhållande till de olika former av elproduktion som kan komma ifråga. Reglerna medger inte godtyckliga bedömningar utan är utformade så att en ansökan om lov under vissa i lagen angivna förutsättningar skall bifallas. Med hänsyn till de olika allmänna och enskilda intressen som skall beaktas framstår det inte som möjligt att i lagstiftningen närmare precisera hur avvägningar skall göras i det enskilda fallet.

Frågor om detaljplan och områdesbestämmelser

Reglerna i PBL om detaljplan m.m. framstår som motiverade med hänsyn till de intressen lagstiftningen skall kunna tillgodose. Lagstiftningen är objektivt utformad, t.ex. i förhållande till de olika former av elproduktion som kan komma ifråga. Nuvarande regler om planläggning m.m. tycks inte hindra en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor i nationellt perspektiv.

Översiktsplanering m.m.

Översiktsplaneringen har i praktiken stor betydelse för etablering av produktionsanläggningar för el, inte minst när det gäller vindkraft. Befintlig lagstiftning möjliggör att lämpliga områden för produktionsanläggningar för el från förnybara energikällor hävdas som riksintresse och redovisas i översiktsplaneringen. Framförallt när det gäller etablering av vindkraftverk, i synnerhet mera storskalig sådan, bör en utbyggnad – mot bakgrund av det nationella planeringsmålet för vindkraften – kunna underlättas och stimuleras genom en framsynt planering hos statliga och kommunala myndigheter.

Överprövning av bygglovsbeslut

Det är av olika skäl inte motiverat att inskränka rätten att överklaga byggnadsnämndens beslut i bygglovsärenden. Det är däremot angeläget att t.ex. reglerna om underrättelse av beslut är anpassade till att många sakägare och andra berörda kan vara klagoberättigade. Reglerna om överprövning av bygglovsbeslut ändras per den 1 juli 2003 och innebär att länsstyrelsens beslut i bygglovsärenden som huvudregel skall överklagas till förvaltningsdomstol. Det saknas ännu underlag för bedömning av vad denna reform kommer att medföra i fråga om handläggningstider m.m. Det kan dock konstateras att instanskedjan efter ändringen blir lång och omfattar inte mindre än fem instanser. Ytterligare överväganden kan därför vara motiverade när det gäller frågan instansordningen uppfyller ställda på effektivitet m.m.

Samordning mellan PBL och miljöbalken

För bl.a. större vindkraftverk och värmekraftverk krävs såväl bygglov som tillstånd enligt miljöbalken. Med hänsyn till de i stor utsträckning sammanfallande ändamål som PBL och miljöbalken har att tillgodose, kan det framstå som onödigt att tillståndsprövning av samma frågor sker enligt bägge lagarna. Det är angeläget att sådan s.k. dubbelprövning så långt som möjligt undviks och att prövningen enligt PBL och miljöbalken i övrigt samordnas så långt det är möjligt.

Slutsatser och fortsatt arbete

Som framgår av ovanstående utvärdering framstår reglerna i PBL, när det gäller planläggning och bygglovsprövning, som motiverade från de synpunkter lagstiftningen avser att tillgodose. Lagstiftningen framstår allmänt sett som neutral i förhållande till de olika former av elproduktion som kan komma ifråga när det gäller planeringsfrågor, hushållningsregler och prövningsgrunder. Vissa skillnader i regleringen när det gäller prövningsplikten kan konstateras för olika typer av energikällor. Nuvarande reglering och tillämpning förefaller dock inte i sig hindra en ökning av

produktionen av el från förnybara energikällor. Lagstiftningen ter sig även i övrigt objektiv.

Utifrån utvärderingen synes två områden förtjäna ytterligare överväganden när det gäller utformningen av lagstiftningen.

Det ena området avser utformningen av överprövningsprocessen för att tillgodose krav på ökad effektivitet, snabbhet och rättssäkerhet. Det andra området avser behovet av samordning mellan PBL och miljöbalken när det gäller verksamheter som idag är tillståndspliktiga enligt bägge lagarna.

Dessa områden kan anses redan ligga i PBL-kommitténs uppdrag och bör därför utredas och övervägas i ett vidare perspektiv. Några särskilda utredningsinsatser är därför inte påkallade i dessa frågor.

1 PBL-kommitténs uppdrag

Regeringen har gett PBL-kommittén i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagen (1987:10, PBL). Kommittédirektiven i dess helhet återfinns i bilaga 1. I PBL-kommitténs uppdrag ingår bl.a. att överväga och redovisa förslag till förändringar i PBL till följd av EG-rättsliga krav. Huvuddelen av detta arbete kommer att redovisas i slutbetänkandet. Genomförandet av direktivet om miljöbedömningar liksom en utvärdering enligt en artikel i direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor skall emellertid redovisas redan den 30 juni 2003. Förslag till genomförande av direktivet om miljöbedömningar redovisas i delbetänkandet Miljöbedömningar avseende vissa planer och program (SOU 2003:70). I denna rapport redovisas utvärderingen avseende el producerad från förnybara energikällor (2001/77/EG). Direktivet 2001/77/EG återfinns i sin helhet i bilaga 2.

Som utgångspunkt för utredningsarbetet när det gäller förnybara energikällor anför regeringen i kommittédirektiven, under rubriken internationella åtaganden (s. 22-23):

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el innehåller en artikel (artikel 6) om att medlemsstaterna skall utvärdera nuvarande lagar och författningar m.m. Syftet är bl.a. att hinder i lagstiftningen eller andra hinder för en ökning av produktionen av sådan el skall undanröjas, bl.a. genom effektivare och snabbare förfaranden. En utgångspunkt för översynen är att den svenska regleringen bör utformas på ett sådant sätt att det inte råder någon tvekan om att berörda EG-rättsliga krav genomförs fullt ut. Samtidigt bör så långt möjligt den nuvarande lagstiftningens systematik behållas och dubbelprövning undvikas. Behovet av att skapa enkla överskådliga regler bör uppmärksammas särskilt.

I utredningsdirektivet tas vissa frågor upp som särskilt bör behandlas under utredningsarbetet. Av relevans såvitt gäller förnybara energikällor är att kommittén skall

- göra en samlad genomgång av vad olika EG-rättsliga krav och andra internationella åtaganden innebär för plan- och bygglagstiftningen samt överväga och redovisa vilka förändringar som behövs i denna lagstiftning för att säkerställa att berörda krav och åtaganden fullt ut genomförs i svensk lagstiftning;
- med utgångspunkt bl.a. i riksdagens beslut rörande propositionen Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:126) dels analysera vad de olika målen m.m. innebär för planering och byggande, dels överväga och redovisa vilka ändringar av plan- och bygglagstiftningen som kan behövas för att underlätta arbetet med att uppnå relevanta mål;
- överväga och redovisa vilka lagstiftningsåtgärder som behövs för att uppnå en så effektiv och smidig samordning som möjligt mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken m.fl. lagar.

I den del uppdraget rör EG-direktivet 2001/77/EG har ett förtydligande gjorts avseende kommitténs uppdrag vid ett möte den 5 november 2002 med Näringsdepartementet och Miljödepartementet. Näringsdepartementet, som är det departement som har huvudansvaret för detta EG-direktiv, har med formuleringen i kommitténs direktiv avsett att kommittén skall utvärdera EG-direktivet med utgångspunkt i PBL. Annan reglering omfattas inte annat än om de problem eller hinder som identifieras skulle röra gränssnittet mellan PBL och annan lagstiftning. Kommitténs utvärdering skall avse alla energikällor som enligt EG-direktivets definition i artikel 2 anses som förnybara även om vindkraften är viktigast.

Det som skall redovisas senast den 30 juni 2003 är en utvärdering som innebär en redovisning av eventuella problem och hinder som har identifierats och som har koppling till PBL och de i artikel 6.1 uppräknade områdena. Redovisningen bör också innehålla en plan för fortsatt arbete. Uppdraget till kommittén innebär inte att det vid redovisningstillfället skall finnas förslag till författningsändringar eller färdiga lösningsförslag i övrigt.

2 Arbetets bedrivande

Reglerna i PBL och angränsande lagstiftning, främst miljöbalken, har analyserats såvitt avser krav på tillstånd för uppförande av anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor och tillämpliga regler vid sådan tillståndsprövning med utgångspunkt från sedvanliga rättskällor. Olika problem eller hinder för produktion av el från förnybara energikällor har såvitt gäller vindkraft behandlats eller beskrivits i olika utredningar och rapporter, som beaktats i arbetet.

Möten har hållits med företrädare för de viktigaste branschorganisationerna, dvs. Svensk Energi, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation (SERO), och Svensk Fjärrvärme respektive med Svensk Vindkraftsförening, Vindkraftsleverantörerna i Sverige och Vindkraftens Investerare och Projektörer för att få branschföreträdarnas syn på i vilken utsträckning bestämmelserna i PBL aktualiseras vid tillståndsförfaranden för produktionsanläggningar för el från förnybara energikällor och tillämpningen av dessa regler.

Vissa frågor har under hand diskuterats med representanter för centrala statliga myndigheter, Miljöbalkskommitténs sekretariat och Svenska Kommunförbundet.

Arbetet med uppdraget som helhet har stämts av med företrädare för Miljö- och Näringsdepartementen samt med Statens energimyndighet (Energimyndigheten), som har regeringens uppdrag att ta fram underlag för Sveriges rapport till EU.

Avstämning och diskussioner har också förts med den myndighetsexpertgrupp och den interdepartementala expertgrupp som knutits till PBL-kommittén.

3 Avgränsning

I denna rapport redovisas en utvärdering som har gjorts av om det finns lagstiftningshinder eller andra problem och hinder för en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor i enlighet med artikel 6 i direktivet 2001/77/EG som har koppling till PBL. Annan lagstiftning omfattas inte av utvärderingen annat än om de problem eller hinder som identifieras skulle röra gränssnittet mellan PBL och den lagstiftningen. I uppdraget har också ingått att ta fram förslag till fortsatt arbete med eventuella hinder som har identifierats.

4 Bakgrund

Kommitténs uppdrag rör i första hand Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el och närmare bestämt den utvärdering som skall göras enligt artikel 6 i detta direktiv. I denna artikel hänvisas till en artikel i Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el. Det finns därför skäl att först kort beskriva innehållet i detta direktiv såvitt gäller frågor om produktion av el.

4.1 EG-direktivet 96/92/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el

Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el syftar till att upprätta den inre marknaden för el. På denna marknad skall elföretag kunna verka utan menlig inverkan på allmännyttiga tjänster så att en konkurrensutsatt elmarknad uppnås. Tillträde till systemet skall därför i princip vara öppet. I direktivet fastställs gemensamma regler bl.a. för elproduktion. Enligt direktivet finns två system som kan tillämpas för att öppna marknaden för produktion, ett tillståndsförfarande och ett anbuds förfarande. Det system som tillämpas måste genomföras enligt objektiva, tydliga och icke-diskriminerande kriterier. Med hänsyn till miljöskyddet får elproduktion från förnybara energikällor prioriteras.

I direktivet fastställs gemensamma regler bl.a. för produktion av el, angående tillträde till marknaden och kriterier och förfaranden som skall tillämpas för anbud och för beviljande av tillstånd (artikel 1). Enligt direktivet kan medlemsstaterna välja mellan tillstånds- och/eller anbuds förfarande när ny produktionskapacitet anläggs. Tillstånds- och anbuds förfaranden skall genomföras enligt

objektiva, klara, tydliga och icke-diskriminerande kriterier (artikel 4). Väljs tillståndsförfarande skall kriterier för att bevilja tillstånd att anlägga produktionskapacitet fastställas. Sådana kriterier kan bl.a. avse miljöskydd, markanvändning och lokalisering m.m. Kriterierna och förfarandena skall offentliggöras. Sökanden skall informeras om skälen för avslag på ansökan om tillstånd, vilka skäl skall vara objektiva och icke-diskriminerande. De skall tillställas kommissionen för information. Den sökande skall ha möjlighet att överklaga (artikel 5).

4.2 EG-direktivet 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el är behovet att främja förnybara energikällor en prioriterad åtgärd. Direktivet utgör en del av EU:s samlade arbete för miljöskydd och hållbar utveckling och ett led i åtagandena i Kyotoprotokollet för att minska utsläppen av växthusgaser. Direktivet bygger på att medlemsstaterna ställer upp nationella vägledande mål för en ökad användning av el producerad från förnybara energikällor. Direktivet bygger också på att sektorn för energi från förnybara energikällor har en särpräglad struktur, vilket särskilt bör beaktas vid översynen av de administrativa förfarandena för att få tillstånd att uppföra anläggningar som producerar el från förnybara energikällor.

Med förnybara energikällor avses enligt artikel 2 i direktivet förnybara icke-fossila energikällor (vindkraft, solenergi, jordvärme, våg- och tidvattenenergi, vattenkraft, biomassa, deponigas, gas från avloppsreningsanläggningar och biogas). Med el producerad från förnybara energikällor avses elektricitet producerad i kraftverk där enbart förnybara energikällor används, liksom den andel av elektriciteten som produceras från förnybara energikällor i hybridkraftverk som också använder konventionella kraftkällor, samt den el som produceras från förnybara energikällor som används för att fylla lagringssystemen, undantaget den el som produceras som ett resultat av lagringssystem.

Enligt artikel 3 i direktivet skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att främja en ökad användning av el producerad från

förnybara energikällor i enlighet med de nationella vägledande mål som medlemsstaten antagit.

Uppdraget till PBL-kommittén hänför sig till artikel 6.1 i direktivet, Administrativa förfaranden. I denna artikel regleras medlemsstaternas skyldighet att utvärdera nuvarande lagar och författningar om de tillståndsförfaranden eller andra förfaranden som anges i artikel 4 i direktiv 96/92/EG för uppförande av produktionsanläggningar för produktion av el från förnybara energikällor i syfte att

- minska lagstiftningshinder och andra hinder för en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor,
- få fram effektivare och snabbare förfaranden på lämplig administrativ nivå och
- se till att reglerna är objektiva, klara och tydliga samt icke-diskriminerande och beaktar fullt ut särdragen i de olika teknikerna för att utnyttja förnybara energikällor.

Medlemsstaterna skall enligt artikel 6.2 i direktivet senast den 27 oktober 2003 offentliggöra en rapport om den utvärdering som avses i punkt 1. Syftet med denna rapport är att, om det är relevant i nationell lagstiftning, ge en översikt över vilken nivå som uppnåtts och särskilt vad gäller

- samordning mellan de olika administrativa organen när det gäller tidsfrister, mottagande och behandling av ansökningar om tillstånd,
- möjligheten att fastställa särskilda riktlinjer för tillståndsförfarandena och möjligheten att införa ett snabbplaneringsförfarande för producenter av el från förnybara energikällor och
- utseendet av myndigheter för att medla vid tvister mellan tillståndsgivande myndigheter och dem som ansöker om tillstånd.

Enligt regleringsbrevet för Energimyndigheten för budgetåret 2003 skall myndigheten bl.a. presentera en sammanställning av utvärderingar som genomförts av nuvarande lagar och författningar om de tillståndsförfaranden eller andra förfaranden som anges i artikel 4 i direktiv 96/92/EG för uppförande av anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor.

4.3 Produktion av el från förnybara energikällor i Sverige, nationella mål för sådan produktion m.m.

I Sverige produceras en stor andel el från förnybara energikällor. Vattenkraften svarade år 2001 för 78,5 TWh, vilket var 50 % av den totala elproduktionen i Sverige. Kärnkraften svarade för 44%, medan den fossil- och bibränslebaserade produktionen svarade för drygt 6 %. I produktionen av kraftvärme i fjärrvärmesystemen har användningen av bibränslen ökat. Under 2001 användes bibränslen för att producera ca 3,7 TWh el i kraftvärme och industriellt mottryck vilket motsvarade 39 % av elproduktionen i dessa system. Vindkraftens bidrag till elproduktionen under 2001 utgjorde 0,48 TWh, vilket var en ökning med 7 % jämfört med år 2000. Vindkraften svarade för 0,3 % av den totala elproduktionen i landet under 2001. Under senare år har storleken på vindkraftverk som uppförts ökat. Medianstorleken på verken som togs i bruk 2001 var 900 kW medan den var 660 kW år 2000 (källa: Elmarknaden 2002, Statens energimyndighet ET 9:2002).

I propositionen Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143) lade regeringen fram förslag till en ny inriktning för främjande av elproduktion från förnybara energikällor. Som ett mål föreslås i propositionen att användningen av el från förnybara energikällor skall öka med 10 TWh från 2002 års nivå till 2010.

Förutsättningarna för en ökning av andelen el producerad från förnybara energikällor beror enligt regeringen dels av möjligheterna att förändra den befintliga elproduktionen genom byten av bränslen i t.ex. kraftvärmeverk, dels av förutsättningarna för produktion av ny el från förnybara energikällor. Man kan också öka produktionen i existerande anläggningar genom t.ex. längre driftstid. Möjligheterna till bränslekonvertering i befintliga anläggningar har enligt regeringen redan i stor utsträckning tagits till vara. I fråga om el från vattenkraft konstaterar regeringen att möjligheterna till ytterligare ökning av vattenkraftsproduktionen är begränsade. Av miljöskäl är det, enligt regeringen, inte önskvärt med en omfattande utbyggnad, se även prop. 2000/01:30 Svenska miljömål, där det bl.a. framhålls att det är av vikt att utbyggnad av vattenkraft inte tillåts skada värdefulla vattendrag. Regeringen föreslår i propositionen att ett nationellt planeringsmål för vindkraft fastställs till en årlig produktionskapacitet på 10 TWh år 2015. Detta kvantitativa planeringsmål ger enligt regeringen

förbättrande möjligheter att synliggöra vindkraftsintresset i fysisk planering och vid tillståndsprövning. Planeringsmålet tydliggör vikten av planarbete på länsstyrelser och kommuner. Det är enligt regeringen viktigt att en framtida utbyggnad av produktionen av el från förnybara energikällor inte hämmas av att nödvändiga prioriteringar och avvägningar beträffande bl.a. framtida mark- och vattenanvändning inte hunnit genomföras. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition bl.a. att godkänna förslagen om riktlinjer för energipolitiken och om mål för el producerad med förnybara energikällor (bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317). I direktivet till PBL-kommittén anför regeringen att de föreslagna målen innebär ökade krav på PBL.

4.4 Lagen om elcertifikat

För att främja produktion av el från förnybara energikällor så att sådan el skall kunna hävda sig på elmarknaden har riksdagen beslutat om en ny lag om elcertifikat (prop. 2002/03:40, bet. 2002/03:NU06, rskr. 2002/03:133, SFS 2003:113). Lagen har trätt i kraft den 1 maj 2003.

Bakgrunden är att produktion av el med användande av förnybara energikällor är mer miljövänlig än produktion som sker med användande av konventionella energikällor, t.ex. fossila bränslen och kärnkraft. Kostnaderna för att producera el från förnybara energikällor är emellertid högre än då det gäller övrig el. Lagens ändamål är därför att främja produktion av elektricitet med användande av el från förnybara energikällor så att sådan el skall kunna hävda sig på elmarknaden. I detta syfte innehåller lagen bestämmelser om dels en rätt för producenter av el från förnybara energikällor att bli tilldelade elcertifikat av staten, dels en skyldighet för elanvändare att inneha elcertifikat i förhållande till sin förbrukning av el. Produktion av el som sker med användande av vindkraft, solenergi, geotermisk energi, viss vattenkraft och vågenergi samt vissa biobränslen berättigar producenten till att bli tilldelad elcertifikat. Systemet innehåller incitament för producenterna av el från förnybara energikällor att vidta rationaliseringar vilket på sikt stärker den förnybara elens konkurrenskraft på marknaden.

Ett självklart villkor för att elproduktionen skall omfattas av elcertifikatsystemet är att produktionsanläggningen uppfyller

Bakgrund

svenska miljökrav med tillståndsförfarande, miljöprovning, individuellt fastställda emissionsvillkor och kontrollprogram och – i förekommande fall – gällande EG-direktiv. I lagen om elcertifikat föreslås inte ytterligare miljökrav utöver de som följer av det regelverk som i övrigt gäller vid elproduktion.

5 Tillstånd för anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor enligt PBL

5.1 Allmänt om tillstånd enligt PBL

PBL innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (1 kap. 1 § PBL). Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (1 kap. 2 § PBL). Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras. Den är dock inte bindande. I PBL finns vidare bestämmelser om andra kommunala planer – detaljplaner, områdesbestämmelser, fastighetsplaner och regionplaner – med rättsverkningar i olika avseenden.

Utvärderingen enligt artikel 6 i dir. 2001/77/EG åsyftar tillståndsförfaranden och/eller anbuds förfaranden för uppförande av produktionsanläggningar för produktion av el från förnybara energikällor. De tillståndsförfaranden som i aktuellt hänseende förekommer i PBL är bygglov, marklov och förhandsbesked.

Till byggande fordras tillstånd i form av bygglov i den omfattning som följer av PBL. Beträffande åtgärder som kräver bygglov får ges förhandsbesked huruvida byggande kan tillåtas på den avsedda platsen (1 kap. 4 § PBL). Förhandsbesked är ett principiellt tillstånd till viss lokalisering, men det förutsätter att bygglov senare meddelas om projektets närmare utformning. En ansökan om förhandsbesked skall handläggas och i de delar som prövningen omfattar bedömas enligt samma regler som en ansökan om bygglov. Meddelas förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen, är det bindande

vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom två år från dagen för beslutet (8 kap. 34 § PBL).

För att mark skall få användas för bebyggelse skall den vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Lämplighetsbedömningen sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked (1 kap. 6 § PBL).

Ansökningar om bygglov, marklov och förhandsbesked prövas av byggnadsnämnden. När ansökan görs skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt som behövs för prövningen lämnas in. Innan lov lämnas skall byggnadsnämnden genom underrättelse bereda kända sakägare och de kända boende som berörs samt, under vissa förutsättningar, känd hyresgästorganisation tillfälle att yttra sig över ansökningen om åtgärden innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser.

För att en ansökan om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan skall bifallas, krävs enligt 8 kap. 11 § PBL bl.a. att åtgärden inte strider mot detaljplanen, att den fastighet och den byggnad eller anläggning på vilken åtgärden skall utföras stämmer överens med detaljplanen och den fastighetsplan som gäller för området, samt att åtgärden uppfyller kraven i 3 kap. 1-2 och 10-18 §§ PBL om hänsyn till stads- och landskapsbild, placering så att inte byggnadernas avsedda användning medför fara eller betydande olägenhet för omgivningen m.m. Bygglov får dock lämnas till åtgärder som innebär en mindre avvikelse från detaljplanen eller fastighetsplanen, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen. Av betydelse för bygglovsprövningen för åtgärder inom detaljplan är således bl.a. regleringen i detaljplanen samt hänsyn till stads- och landskapsbilden och åtgärdens inverkan på omgivningen.

För åtgärder inom områden som inte omfattas av detaljplan skall enligt 8 kap. 12 § PBL ansökningar om bygglov bifallas om åtgärden uppfyller kraven i 2 kap. PBL, inte skall föregås av detaljplaneläggning på grund av bestämmelserna i 5 kap. 1 § PBL, inte strider mot områdesbestämmelser samt uppfyller kraven i 3 kap. 1-2 och 10-18 §§ PBL.

Hänvisningen till 2 kap. PBL innebär att prövningen skall ske på planmässiga grunder. Enligt bestämmelserna i 2 kap. 1 § PBL skall mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och

läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Vid planläggning och i ärenden om bygglov skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Denna hänvisning innebär att hushållningsbestämmelserna i miljöbalken skall tillämpas i ärenden om bygglov utanför detaljplan. Enligt bestämmelserna i 2 kap. 2 § PBL skall i övrigt bl.a. natur- och kulturvärden beaktas, en ändamålsenlig struktur och estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse och anläggningar främjas, en långsiktigt god hushållning med mark och vatten främjas samt hänsyn tas till förhållandena i angränsande kommuner. Bebyggelse skall vidare lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet bl.a. med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa, jord-, berg- och vattenförhållandena, möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice och möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar (2 kap. 3 § PBL). Bebyggelse och anläggningar som för sin funktion kräver tillförsel av energi skall lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen.

Utanför detaljplan är en förutsättning för bygglov också att åtgärden inte skall föregås av detaljplaneläggning. Enligt 5 kap. 1 § PBL skall prövning av markens lämplighet för bebyggelse ske genom detaljplan bl.a. för ny sammanhållen bebyggelse och för 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. Föreligger dessa förutsättningar skall prövningen ske genom detaljplan och ansökan om bygglov ogillas.

Kommunen får i en detaljplan besluta att bygglov inte krävs för att på det sätt och under den tid som anges i planen utföra annars bygglovspliktiga åtgärder. I områdesbestämmelser kan också beslutas att bygglov inte krävs, bl.a. vad avser bygglovspliktiga anläggningar eller vad avser tillbyggnad eller ändring av industribyggnader. Beslut om undantag från bygglovsplikt får dock inte fattas om bygglov krävs för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen (8 kap. 5 § PBL).

Kan bygglov inte lämnas enligt de bestämmelser som gäller för prövningen, får bygglov för tillfällig åtgärd ändå lämnas, om sökanden begär det. Sådant lov skall lämnas om den ansökta

åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av mark eller byggnad. En förutsättning för att lov för tillfällig åtgärd skall kunna medges är dels att åtgärden verkligen är av tillfällig natur, dels att ”permanent” bygglov inte kan meddelas. Lov för tillfällig åtgärd kan lämnas för högst tio år. Tiden kan förlängas på begäran av sökanden, men den sammanlagda tiden får inte överstiga tjugo år. I rättsfallet RÅ 1991 not. 162 lämnades på sökandens begäran tillfälligt lov för ett vindkraftverk med karaktär av försöksanläggning på plats som kunde ifrågasättas från planläggnings- och naturvårdssynpunkt.

Byggnadsnämndens beslut i ett ärende om bygglov kan överklagas hos länsstyrelsen. Enligt en nyligen beslutad lagändring (prop. 2002/03:27, bet. 2002/03:BoU04, rskr. 2002/03:120, SFS 2003:132), som träder i kraft den 1 juli 2003, kommer länsstyrelsens beslut i bygglovsärenden som huvudregel att överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, dvs. länsrätten. Länsrättens dom kan överklagas vidare till kammarrätten. Prövning av överklagandet i sak förutsätter att prövningstillstånd meddelas. Kammarrättens avgörande kan överklagas till Regeringsrätten. Också i Regeringsrätten krävs att prövningstillstånd meddelas för prövning i sak.

Att bygglov krävs enligt PBL hindrar inte att tillstånd kan krävas även enligt annan lagstiftning, t.ex. miljöbalken, kulturminneslagen eller luftfartslagstiftningen. Tillståndskravet i PBL påverkas å andra sidan inte av att tillstånd kan ha meddelats enligt annan lagstiftning. Prövningen enligt PBL är från formell synpunkt oberoende av den prövning som kan ha skett enligt annan lagstiftning. Vid prövning enligt annan lagstiftning finns som regel en koppling till PBL, såtillvida att tillstånd inte får lämnas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Mindre avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. En detaljplan är däremot inte positivt bindande vid prövning enligt annan lagstiftning. Gränssnittet mellan PBL och annan lagstiftning behandlas i avsnitt 6.

5.2 Bygglov för anläggningar för produktion av el

Enligt 8 kap. 1 § PBL krävs bygglov bl.a. för att uppföra byggnader och göra tillbyggnader. I den mån en byggnad uppförs för en produktionsanläggning för el, krävs således bygglov. Det gäller

exempelvis byggnader för kraftvärmeverk eller kraftstationsbyggnader vid vattenkraftverk.

Som regel råder ingen tvekan om vad som är att hänföra till begreppet byggnad i plan- och bygglagens mening. När det gäller konstruktioner för vissa ändamål kan dock tveksamhet uppstå om konstruktionen är att betrakta som byggnad. I rättspraxis har konstruktioner som genom sin storlek och form ger samma visuella intryck som ett traditionellt hus betraktats som byggnad, även om de saknat utrymmen för människor att uppehålla sig i. Här kan nämnas rättsfallen RÅ 1967 K 493 där sex meter höga cisterner för industrisprit betraktades som byggnad och RÅ 1968 K 1520 där en plåt-cylinder för cementblandning ansågs utgöra byggnad. I förarbetena till PBL uttalade Bostadsutskottet att större silobyggnader och spannmålstorkar bör betraktas som byggnader (BoU 1986/87:1 s. 97).

Ifråga om vissa konstruktioner för produktion av el kan osäkerhet råda huruvida de bör betraktas som byggnader. När vindkraftverk började etableras i landet, krävdes ibland byggnadslov av de tillämpande myndigheterna. Det vanligaste var dock att vindkraftverken uppfördes utan lov, men att dåvarande bestämmelser om fasta anordningars placering och utformning m.m. tillämpades. Regeringen behandlade frågan om prövning av vindkraftverk i propositionen 1980/81:99 om ändring i byggnadsstadgan. Med hänsyn bl.a. till säkerhetsaspekter, risk för olägenheter i form av t.ex. buller och radio- och TV-störningar samt störande inverkan på stads- eller landskapsbilden borde enligt departementschefen bygglov krävas för vindkraftverk, fränsett vissa mindre anläggningar. Krav på lov infördes i enlighet med förslaget den 1 januari 1982 och det gällde oavsett om anordningen placerades direkt på marken eller monterades på en byggnad. Kravet på lov gällde också vid väsentlig ändring av anordningen.

Kravet på bygglov för vindkraftverk framgår numera av 8 kap. 2 § första stycket 6 PBL. Bygglov krävs 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 skall fast monteras på en byggnad. Det krävs också bygglov för att väsentligt ändra en lovpliktig anläggning.

För produktionsanläggningar för elkan krav på lov stundtals komma ifråga på annan grund.

Det krävs bygglov för att anordna upplag eller materialgårdar (8 kap. 2 § första stycket 2 PBL). Bygglov för upplag krävs dock bara när uppläggningsen är i någon mån självständig i förhållande till annan verksamhet. Som exempel på upplag kan nämnas bensin- och bränsleförråd.

Bygglovsplikt föreskrivs vidare för att anordna tunnlar eller berggrum som inte är avsedda för tunnelbana eller gruvdrift (8 kap. 2 § första stycket 3 PBL). Bygglovspliktiga tunnlar kan t.ex. komma ifråga vid vattenkraftverk. Berggrum förekommer för lagring av olja och flytande naturgas.

Bygglov krävs för att 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 och för väsentlig ändring av sådana anläggningar (8 kap. 2 § första stycket 4 PBL). Till sådana varor som omfattas av bestämmelsen räknas brandfarlig gas och brandfarliga vätskor. Bygglov krävs således för både större oljelager och mindre behållare för bensin, olja och dylikt, fränsett mindre anläggningar avsedda endast för en viss fastighets behov.

Det är också lovpliktigt att uppföra torn (8 kap. 2 § första stycket 5 PBL). Till torn kan räknas kyltorn, t.ex. vid vissa kraftverk.

Produktionsanläggningar för el som inte utgör byggnad i plan- och bygglagens mening och som heller inte faller under uppräkningsen av bygglovspliktiga anläggningar, kan däremot uppföras utan bygglov.

Marklov kan i vissa fall krävas för schaktning eller fyllning inom områden som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser (8 kap. 9 § PBL). Sådant lov skulle kunna aktualiseras t.ex. vid schaktning eller fyllning i samband med uppförande av dammanläggning för vattenkraft.

6 Gränssnittet mellan PBL och annan lagstiftning

För uppförande av produktionsanläggningar för el kan utöver bygglov tillstånd krävas också enligt annan lagstiftning. Sådana krav på tillstånd avser ibland avgränsade frågor, t.ex. kravet på utredning och tillstånd enligt kulturminneslagen om en anläggning kan komma att påverka en fornlämning. Den lagstiftning som vid sidan av PBL har störst betydelse vid lokalisering av anläggningar för produktion av el är miljöbalken. Tillståndsplikt m.m. kan aktualiseras enligt flera olika bestämmelser i miljöbalken.

6.1 Tillstånd för miljöfarlig verksamhet

I 9 kap. miljöbalken finns bestämmelser om tillståndsprövning av s.k. miljöfarlig verksamhet. Med miljöfarlig verksamhet avses verksamhet som orsakar vissa utsläpp från mark, byggnader eller anläggningar samt användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar m.m. Produktionsanläggningar för el torde som regel utgöra miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i miljöbalken.

Miljöfarlig verksamhet är tillstånds- eller anmälningspliktig i den mån regeringen föreskrivit det. I bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anges om en verksamhet eller en åtgärd kräver tillstånd eller anmälan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. Tillståndsplikten omfattar både anläggandet och driften av verksamheten.

Tillståndsfrågor prövas beroende på verksamhetens art och omfattning av miljödomstol eller länsstyrelse. För de största verksamheterna sker tillåtlighetsprövningen hos regeringen (17 kap. miljöbalken). För vissa sådana verksamheter har

kommunen en vetorätt, dvs. de får tillåtas endast om kommunfullmäktige tillstyrkt tillåtligheten. Anmälan av miljöfarlig verksamhet skall ges in till den kommunala nämnd som fullgör kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet (miljönämnden).

I fråga om anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor, gäller bl.a. följande.

- För anläggning för förgasning eller förbränning med en total installerad tillförd effekt av mer än 200 MW krävs tillåtlighetsprövning av regeringen och därefter tillstånd av miljödomstol. Berörd kommun måste tillstyrka lokaliseringen.
- För anläggning för förgasning eller förbränning med en total installerad tillförd effekt av mer än 10 MW men högst 200 MW krävs tillstånd av länsstyrelsen.
- För anläggning för förbränning med en total installerad tillförd effekt av mer än 500 kW med högst 10 MW av annat bränsle än enbart eldningsolja eller bränslegas, för anläggning för förgasning med en totalt installerad tillförd effekt av högst 10 MW samt för stationär förbränningsmotor med en total installerad tillförd effekt av mer än 500 kW men högst 10 MW, som är avsedd för annat ändamål än enbart som reservaggregat vid elbortfall, krävs anmälan till kommunens miljönämnd.
- För gruppstation för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst 10 MW krävs tillåtlighetsprövning av regeringen och därefter tillstånd av miljödomstol. Berörd kommun måste tillstyrka lokaliseringen.
- För övrig gruppstation med vindkraftverk som inte omfattas av föregående punkt eller vindkraftverk med enstaka aggregat för en sammanlagd uteffekt av mer än 1 MW krävs tillstånd av länsstyrelsen.
- För gruppstation med vindkraftverk eller vindkraftverk med enstaka aggregat för en sammanlagd uteffekt av mer än 125 kW men högst 1 MW krävs anmälan till kommunens miljönämnd.

Även om tillståndsplikt inte 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 (9 kap. 6 § miljöbalken).

För vindkraftverk med sammanlagd uteffekt av mer än 1 MW krävs således både tillstånd enligt miljöbalken och bygglov enligt

PBL. För ett biobränslebaserat kraftvärmeverk med en total installerad tillförd effekt av mer än 10 MW krävs också både tillstånd enligt miljöbalken för verksamheten och bygglov enligt PBL för erforderliga byggnader.

6.2 Tillstånd för vattenverksamhet

Miljöbalken innehåller också regler om s.k. vattenverksamhet. Att uppföra dammar eller andra anläggningar i vattenområden, utgör sådan vattenverksamhet som kräver tillstånd av enligt 11 kap. 9 § miljöbalken. Ansökningar om tillstånd till vattenverksamhet prövas av miljödomstolen. För de största vattenverksamheterna sker dock tillåtlighetsprövningen hos regeringen.

Det krävs således tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet för att uppföra ett vattenkraftverk i ett vattendrag eller en vågenergianläggning till havs. Det krävs tillstånd enligt samma regler också för att uppföra ett vindkraftverk till havs eller i annat vattenområde. Det bör observeras att det för att få uppföra ett vindkraftverk i ett vattenområde, oberoende av storleken, alltid krävs tillstånd av miljödomstol enligt reglerna om vattenverksamhet. För de större vindkraftanläggningar som torde kunna bli aktuella för etablering till havs, krävs tillstånd både enligt 9 och 11 kap. miljöbalken.

6.3 Andra tillståndskrav m.m. enligt miljöbalken

I sammanhanget kan kort konstateras att krav på tillstånd eller anmälan kan följa också av andra regler i miljöbalken. Om en lokalisering är aktuell inom område som omfattas av områdesskydd, t.ex. naturreservat, kan krävas dispens eller upphävande av tidigare fattat beslut (7 kap. 7 § miljöbalken). En etablering inom område som omfattas av strandskydd, torde förutsätta dispens (7 kap. 18 § miljöbalken), om inte området ingår i särskilt skyddade områden som avses i detaljplan eller områdesbestämmelser och det förordnats att det inte skall vara omfattat av strandskydd (7 kap. 15 § miljöbalken). Strandskyddsdispens krävs inte om tillstånd till verksamheten lämnats enligt miljöbalken (7 kap. 17 § miljöbalken). För att få bedriva verksamhet eller vidta åtgärder inom särskilt skyddade områden som avses i art- och

habitatdirektivet s.k. Natura 2000, krävs särskilt tillstånd (7 kap. 27-29 §§ miljöbalken och 16-20 §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.).

En verksamhet som inte på annan grund är tillstånds- eller anmälningspliktig, men som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälas för samråd hos länsstyrelsen innan verksamheten får påbörjas (12 kap. 6 § miljöbalken).

6.4 Prövningen enligt miljöbalken

Tillstånd enligt miljöbalken kan meddelas endast om kraven enligt tillämpliga regler uppfylls. Målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling så att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Balken skall tillämpas bl.a. så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter, värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas samt den fysiska miljön används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas (1 kap. 1 § miljöbalken).

Av central betydelse för all verksamhet är de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Dessa regler innefattar bl.a. att verksamhetsutövaren skall ha den kunskap som behövs, att försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att verksamheten kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (försiktighetsprincipen) och att lokaliseringen skall vara lämplig och orsaka minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Andra allmänna hänsynsregler som verksamhetsutövaren är skyldig iaktta är hushållningsprincipen, produktvalsprincipen och principen om att det är förorenaren som skall betala. När frågor prövas om tillstånd enligt balken är den som bedriver eller avser att bedriva verksamheten skyldig att visa att de förpliktelser som följer av de allmänna hänsynsreglerna iakttas (2 kap. 1 § miljöbalken). Vid tillståndsprövning av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet skall dessutom hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Enligt dessa regler gäller bl.a. att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov (3 kap. 1 § miljöbalken). Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för

energiproduktion skall enligt 3 kap. 8 § miljöbalken så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Områden som är av riksintresse för sådana anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

När det gäller vattenverksamhet är ytterligare ett krav för tillstånd att verksamheten endast får bedrivas om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den (11 kap. 6 § miljöbalken). Det kan anmärkas att Miljöbalkskommittén i sitt andra delbetänkande Miljöbalken under utveckling (SOU 2002:50) föreslagit att denna samhällsekonomiska prövning skall begränsas till att enbart avse prövning av frågor om tvångsvis tillträde till mark och rätt till strömfall. Enligt kommittén framstår det som omotiverat att olika regler skall gälla för samma typ av verksamhet, beroende på om den är placerad i vatten eller på land. Som exempel nämns att vindkraftanläggningar som uppförs till havs med nuvarande regler måste vara samhällsekonomiskt tillåtliga, medan likadana anläggningar på land inte behöver vara det och att regeln om samhällsekonomisk tillåtlighet gäller exempelvis för vattenkraftbaserad elproduktion, men inte för elproduktion som baseras på förbränning.

Förfarandereglerna vid tillståndsprövning enligt miljöbalken varierar något beroende på vilka myndigheter eller domstolar som svarar för tillåtighets- och tillståndsprövningen. Generellt gäller dock att sökanden skall ge in de handlingar och uppgifter som behövs, bl.a. för att kunna bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna uppfylls. En ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning med uppgift om det samråd som skett. Det är verksamhetsutövaren som svarar för utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningen och för det samråd som skall ske.

Tillstånd enligt miljöbalken får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser (16 kap. 4 § miljöbalken). Kommunens översiktsplan är formellt sett inte bindande vid tillståndsprövningen, men den utgör ett viktigt beslutsunderlag vid myndigheters beslut om mark- och vattenanvändningen. Enligt 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. skall den myndighet som tillämpar hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, 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.

6.5 Tillstånd enligt viss annan lagstiftning

Vissa områden inom Sveriges territorialhav och ekonomiska zon kan antas vara lämpade för etablering av storskaliga vindkraftsparker till havs. Etablering till havs kan kanske på längre sikt också komma ifråga t.ex. för vågenergianläggningar.

Innanför Sveriges territorialgräns är såväl PBL som miljöbalken fullt tillämpliga med de krav på tillstånd m.m. som beskrivits ovan. I den mån det vid etablering till havs blir aktuellt att med geofysiska mätningar, borrhning eller på annat sätt utforska kontinentalsockeln inför anläggning av t.ex. ett vindkraftverk, krävs dessutom tillstånd av regeringen enligt 3 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Tillstånd kan krävas för bottenundersökning både där vindkraftsanläggningen skall uppföras och där ledningen skall dras. En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd att genom borrhning eller sprängning utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den. I fråga om förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

Vid etableringar av produktionsanläggningar längre ut till havs, kan konstateras att plan- och bygglagens räckvidd endast sträcker sig till Sveriges territorialgräns. Utanför territorialgränsen men inom det havsområde som utgör Sveriges ekonomiska zon, krävs dock enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon tillstånd av regeringen bl.a. för uppförande och användning i kommersiellt syfte av anläggningar och andra inrättningar, t.ex. vindkraftverk. Tillstånd av regeringen krävs också för utläggande av elkablar på kontinentalsockeln inom den ekonomiska zonen (15 a § lagen om kontinentalsockeln).

Elektriska anläggningar, varmed avses anläggningar med däri ingående särskilda föremål för produktion, överföring eller användning av el, skall enligt 9 kap. 1 § ellagen (1997:587) vara så beskaffade och placerade samt brukas på ett sådant sätt att betryggande säkerhet ges mot person- eller sakskada eller störning i driften vid den egna anläggningen eller vid andra elektriska anläggningar. Ellagen innehåller inte något krav på tillstånd för att

uppföra en produktionsanläggning för el. Däremot får en elektrisk starkströmsledning inte byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession) av nätmyndigheten (Energimyndigheten). Nätkoncession som avser en utlandsförbindelse prövas av regeringen. En nätkoncession avser antingen en ledning med i huvudsak bestämd sträckning (nätkoncession för linje) eller ett ledningsnät inom ett visst område (nätkoncession för område). En transformator- eller kopplingsstation som skall anslutas till en eller flera nya ledningar för vilka det krävs nätkoncession för linje, får inte börja byggas förrän nätkoncession har meddelats för byggande av minst en av de nya ledningarna (2 kap. 1-3 §§ ellagen). För nätanslutning och byggande av överföringsledningar eller sjökablar till produktionsanläggningar för el krävs således nätkoncession enligt ellagen.

Nätkoncession får meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. En nätkoncession får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje skall bl.a. bestämmelserna i 2-4 kap. 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.

7 Vissa framförda synpunkter på PBL och angränsande lagstiftning såvitt gäller förnybara energikällor

I detta avsnitt redovisas vissa synpunkter som i olika sammanhang förts fram ifråga om PBL och dess tillämpning och på angränsande lagstiftning när det gäller uppförande av produktionsanläggningar för el från förnybara energikällor. Redovisningen innebär inget ställningstagande till om alla framförda synpunkter är riktiga i sak eller generellt representativa för tillämpningen. Den avser dock att ge en bild av hur regelverket och dess tillämpning uppfattas.

7.1 Vindkraftsutredningen

I den probleminventering Vindkraftsutredningen gjorde påtalades brister i provningssystemet. Dessa redovisades i utredningens lägesrapport Vindkraften, en ren energikälla tar plats (SOU 1998:152). I sitt slutbetänkande Rätt plats för vindkraften (SOU 1999:75) gjorde Vindkraftsutredningen vissa överväganden rörande formerna för provningen och lämnade förslag om reformering av systemet.

Av redovisningen i betänkningarna framgår att både myndigheter och företrädare för branschen upplever tillståndsprövningen som splittrad och olämpligt utformad. Synpunkter som förts fram gäller vidare bl.a. att helheten i översiktsplaneringen inte avvaktas innan beslut fattas i miljöprövningen, att handläggningstiderna är för långa och att mera objektiva bedömningsregler behövs.

Enligt utredningen är den för landbaserade vindkraftverk effektrelaterade gränsen för tillståndsplikt enligt miljöbalken inte lämplig. För att undvika dubbelarbete och begränsa tidsåtgång bör enligt utredningen hanteringen enligt miljöbalken och PBL samordnas. I betänkandet lämnas vissa förslag till sådan samordning.

En fråga som enligt utredningen flera tagit upp är den skillnad som finns vid provning av vindkraftverk som avses bli förlagda på

land respektive till havs. Enligt utredningen är detta otillfredsställande, varför prövningsreglerna i detta avseende borde ses över i syfte att harmonisera dem.

7.2 Energimyndighetens rapport Vindkraften i Sverige

I utredningsrapporten Vindkraften i Sverige (Energimyndigheten, maj 2001) redovisas områden med särskilt goda vindförutsättningar, vilka kriterier som bör gälla för sådana områden, planeringsmål m.m. I rapporten konstaterar Energimyndigheten att gällande regelsystem i flera avseenden är hinder för en storskalig utbyggnad av vindkraft. Rapporten innehåller vissa synpunkter på tillståndshantering. Enligt rapporten pekar erfarenheterna från utbyggnad av vindkraft i Sverige och internationellt entydigt på behov av en väl planerad utbyggnad. Det framförs också att tillståndshantering regionalt och kommunalt av branschen och många som hanterar dessa frågor upplevs som komplicerad och orimligt utdragen. Till detta kan enligt rapporten läggas att tillståndsprövningen ifråga om tillämpning och värdering av gällande regelsystem anses variera över landet. En trång sektor är enligt rapporten de personella resurserna hos ansvariga myndigheter.

7.3 Region Skånes rapport Styrkor och svagheter i planerings- och etableringsprocessen för vindkraft i Skåne

Huvudrapporten Styrkor och svagheter i planerings- och processen för vindkraft i Skåne (Region Skåne, remissupplaga 2003-01-20) med bilagd intervjuundersökning (I motvind eller medvind?, utförd av Trivector Information AB) behandlar framförallt etableringsprocessen för vindkraft. I rapporten och undersökningen framkommer bl.a. följande synpunkter.

Det behövs en helhetssyn för vindkraft från nationell till lokal nivå, dvs. från nationella mål och riksintressen till handläggning av vindkraftsärenden lokalt. Det finns också behov av en regional helhetssyn då det gäller vindkraften som ett strategiskt instrument och som underlag för den kommunala översiktsplaneringen samt vid samordning mellan kommuner, då vindkraftsetableringar ofta är

aktuella vid kommungränserna. Den kommunala översiktsplaneringen tar lång tid, vilket kan göra att många projekt blir inaktuella innan hela planeringsprocessen är färdig.

Rådande system för etablering av vindkraftverk styrs i stor utsträckning av var det finns samarbetsvilliga markägare och vägar som kan utnyttjas vid byggandet, och mindre av ett övergripande synsätt över optimala förutsättningar och minimerade lokaliseringsnackdelar. Ett förfarande där kommunen tar större ansvar för lokaliseringen av vindkraft skulle ge mera optimerade placeringar sett till helheten. En reformering av nuvarande planinstrument, som bättre anpassas till vindkraftens speciella förutsättningar och om möjligt mindre tidskrävande är önskvärt. En samordning med miljöprövningen bör eftersträvas. Kunskapsunderlaget för att lokalisera vindkraftverk till havs är ofullständigt.

Detaljplaneförfarandet är kostnadskrävande, tidskrävande och omständligt. Det kan uppfattas som att detaljplan används av kommuner som är negativa till vindkraft för att förhåla ärendet.

Överklagandeprocessen tar lång tid. Samordning mellan planprövning enligt PBL och miljöprövning enligt miljöbalken försvåras av olikheter i förfarandet. Tillämpningen av plan- och bygglagens bestämmelser om sakägare och berörda vid detaljplanering för vindkraftsetablering är oklar. En översyn av PBL bör därför innefatta hur planering för vindkraft kan ske på ett adekvat sätt och hur samordningen med miljöprövningen kan underlättas. I stort sett motsvarande synpunkter förs fram när det gäller områdesbestämmelser som instrument för planering av vindkraft. Därtill kommer bl.a. att områdesbestämmelser måste överensstämma med kommunens översiktsplan och att de ger lägre rättssäkerhet för berörda, genom att de inte ger en formell byggrätt.

Kravet på tillstånd enligt både PBL och miljöbalken anses medföra krångel och att handläggningen tar lång tid. Resursbrist anges generellt vara en av de viktigaste anledningarna till fördröjning av tillståndsansökningar. Det konstateras att det inte finns några regler om samordning av prövningen eller i vilken turordning prövningen skall ske. Vissa frågor, såsom landskapsbildspåverkan, prövas vid båda tillfällena. För den som skall etablera sig är processen svårgreppad och uppfattas som onödigt komplicerad. Försök att samordna förfarandet, t.ex. vid samrådsförfarandet, har lett till vissa missförstånd. En översyn av

regelverken för prövningsprocesserna är därför önskvärd med syfte att samordna dessa så att förfarandet blir enklare och kan ske snabbare utan avkall på rättssäkerhet och medborgarinflytande. Tydligare krav på prövningsunderlag behövs liksom tydligare kriterier för vägning av olika intressen. Det är önskvärt att informationen till berörda integreras på ett tydligare sätt i prövningsprocessen.

När det gäller bygglovsprövning (utan planläggning) konstateras att det inte föreligger något krav på miljökonsekvensbeskrivning och att ansökningshandlingarna ofta är bristfälliga. Allmänhetens möjligheter till insyn och påverkan är sämre än vid planläggning. Klargörande av vilka som skall anses som sakägare och berörda är önskvärt. Möjlighet att tidsbegränsa bygglov för vindkraftverk och kräva återställning av platsen bör införas.

Ifråga om miljöprövningen framförs bl.a. att reglerna för prövning bör utformas så att suboptimeringar av vindkraftens effekt och placering undviks.

7.4 Framförda synpunkter vid möten med branschföreträdare

Vid de möten som hållits med företrädare för Svensk Energi, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation (SERO) och Svensk Fjärrvärme respektive med Svensk Vindkraftförening, Vindkraftsleverantörerna i Sverige och Vindkraftens Investerarare och Projektörer har bl.a. följande synpunkter förts fram på bestämmelserna i PBL och tillämpningen av dessa regler.

För andra energislag krävs lov i den mån en byggnad uppförs, medan lovplikten för vindkraften är knuten till anläggningen (turbinen). En vattenkraftanläggning är inte som sådan lovpliktig enligt PBL.

För vattenkraften är miljöbalken den stora stötstenen. Vattenkraftanläggningar skall utföras i enlighet med meddelad vattendom. Bygglov krävs för kraftstationsbyggnaden och för förekommande tunnlar. Bygglovsprövningen är en mindre fråga i sammanhanget. Detaljplan krävs normalt inte för kraftstationsbyggnaderna. Lovprövningen tar ofta sikte på det estetiska utseendet och anpassningen till landskapsbilden. Det krävs inte bygglov för att sätta in en turbin i en gammal kraftstationsbyggnad.

För kraftvärmeverk och sopförbränningsanläggningar krävs bygglov för byggnaden. Sådana anläggningar uppförs som regel i industriområden. Planbestämmelserna är ofta avgörande. Ibland krävs planändring, t.ex. för att befintlig detaljplan inte tillåter den tänkta byggnadshöjden. Planändringar tar tid. Det har någon gång förekommit att miljöprövningen skett först och att miljötillstånd givits med villkor att planändring sker. Visst godtycke förekommer, t.ex. genom krav på målad skorsten, andra fönster eller vackra byggnader. Detta kan medföra stora merkostnader.

Marginella ändringar av en vindkraftanläggning bör inte kräva lov. Lovet bör inte heller reglera vilken maskinell utrustning som skall användas. Prövningen enligt PBL bör inriktas på höjd och bredd, inte effektgränser. När det gäller vindkraft är påverkan på landskapsbilden en central fråga. Det är angeläget att bli av med godtyckliga beslut. Vad som är estetiskt tilltalande är en subjektiv bedömning.

Det finns inget intresse av kortare tidsbegränsade lov. En eventuell möjlighet till omprövning efter viss längre tid som anpassas till anläggningens avskrivningstid (minst 25 år på land och 30 år till havs) bör koordineras med tillstånd enligt miljöbalken.

Energifrågorna ägnas relativt litet intresse i den översiktliga planeringen vilket innebär att andra intressen kommer före i översiktsplaneringen och vid tillämpningen av hushållningsbestämmelserna. Mycket av översiktsplanearbetet går ut på att försvara eller skydda olika miljöer eller intressen, vilket hindrar exploateringsintressena. Värmekraftverk kan ligga nästan var som helst, medan vatten- och vindkraft kräver naturliga lägen. Översiktsplaneringen kan vara en viktig förutsättning för ett snabbt förfarande med ett projekt. Det är viktigt att kommunen hävdar intresset av energiproduktion i översiktsplaneringen, t.ex. så att lämplig plats för vindkraft pekas ut. I vissa fall avsätts områden för vindkraft i översiktsplaner (t.ex. i Kalmarsund och Piteå). Vindkraften bör hävdas som riksintresse. Undantaget för energiproduktion inom vissa kuststräckor har också kommit att omfatta vindkraften, vilket bör ändras.

När det gäller lovprövningen av vindkraftverk förekommer mycket underhandskontakter, eftersom man inte vill föreslå någon viss lokalisering utan att känna till kommunens inställning. Frågorna hanteras dock mycket olika och ibland är frågorna politiskt känsliga. Samtidigt är det svårt att få något tydligt ställningstagande från kommunen innan underlag om den

planerade anläggningen tagits fram. Den generella inställningen till vindkraft varierar. Vissa kommuner är mycket positiva medan andra är negativt inställda.

De frågor som tilldrar sig intresse i samband med lov- och tillståndsprövningarna gäller sikt, buller och ljusförhållanden. Kompletteringar krävs ofta. Allt större krav ställs på visualiseringar och siktfältsmätningar. Eftersom miljökonsekvensbeskrivningar är mycket dyra produkter att arbeta fram är det viktigt att kraven på miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken och enligt PBL samordnas. Samma underlag bör kunna användas enligt bägge lagarna.

Ett bygglovsärende avseende vindkraftverk går knappast fortare än 6 månader och handläggningen fram till beslut kan ta upp till 2-3 år. När det gäller större projekt uppstår ofta lokala politiska diskussioner, där lokala opinioner kan få stor betydelse. Vissa byggnadsnämnder väntar med sitt ställningstagande till dess att miljöprövningen är klar. Andra kommuner avvaktar pågående översiktsplanearbete.

Frånsett omgivningsaspekterna gäller det att finna markägare som är villiga att upplåta sin mark, att hitta lämplig nätanslutning m.m. Detta gör att det är svårt att tillfredsställa kravet på alternativ lokalisering enligt miljöbalken.

Kravet på bygglov för vindkraftverk kan hindra en tänkt lokalisering. När det gäller PBL är det inte i första hand lagstiftningen som brister, utan tillämpningen. De största problemen är att förfarandet är omständligt, att visst godtycke förekommer, att handläggningstiderna generellt sett är för långa, att för många får överklaga och att överklagandena tar lång tid. Det är viktigt att förenkla prövningsförfarandet och att förkorta tiderna för handläggning och beslut. Ett problem är dessutom att kunskapsnivån i kommunerna är låg.

För vindkraften krävs ofta detaljplan. Ibland tillåts bara en viss höjd vilket påverkar lönsamheten negativt. Det förekommer sällan avslag med hänvisning till detaljplanekravet. Om byggnadsnämnden bedömer att detaljplan krävs, klargörs det under hand. Det förekommer dock att en ansökan vilandeförklaras i avvaktan på detaljplanearbete.

Det är inte vanligt att vindkraftverk lokaliseras till tidigare detaljpanelagda områden. Även inom planområden för industri har det förekommit att särskild detaljplan för vindkraftverk krävts. Däremot förekommer lokalisering till områden som särskilt

planläggs just för vindkraftverk. Detaljplan borde inte krävas till havs. Detaljplaneläggning sker efter kommunens direktiv, efter underhandskontakter. Producenten får i regel betala planläggningskostnaderna enligt särskilda plankostnadsavtal.

Att vindkraftverk prövas både enligt PBL och miljöbalken är inte motiverat. Dubbelprövningen är ett dyrt byråkratiskt förfarande, som måste ändras. I stort sett samma frågor behandlas vid bägge prövningarna. Det borde räcka med en miljökonsekvensbeskrivning och en myndighet.

Både antalet överklaganden och överprövningstiderna är ett stort problem, särskilt som sakägarbegreppet är vitt. I princip alla bygglovsbeslut överklagas. Föreningar bör inte få överklaga. Överklagandena tar ca 2-5 gånger så lång tid som själva bygglovsbeslutet och stjälpur ibland hela projektet. Överklaganden sker ofta också enligt miljöbalken. Det bör vara fast angivet vilka som kan överklaga. Kanske borde någon form av avgift införas vid överklagande. En hel del överklaganden upplevs som okynnesöverklaganden. Prövningstillstånd bör införas efter första instans. Det förekommer erbjudanden om att ta tillbaka överklaganden mot ekonomisk ersättning.

Kravet på bygganmälan utgör inget hinder eller problem.

8 Utvärdering av PBL såvitt avser tillstånd till anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor m.m.

Analysen av lagstiftningen och de synpunkter som förts fram på den och dess tillämpning föranleder överväganden bl.a. i fråga om bygglovspliktens omfattning och om handläggningen och prövningen av ärenden om bygglov såvitt avser produktionsanläggningar för el från förnybara energikällor, om förfarandet vid detaljplanläggning och hur intresset av produktion av el från förnybara energikällor tillgodoses i översiktsplaneringen, om överprövningen av beslut samt om samordningen mellan prövningen enligt PBL och miljöbalken och relevansen över huvud taget av förekommande dubbelprövning. Den centrala frågeställningen vid denna utvärdering är om det finns lagstiftningshinder eller andra hinder för en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor och om reglerna i övrigt är objektiva och förfarandena lämpliga från effektivitetssynpunkt.

8.1 Bygglovspliktens omfattning

Nuvarande regler om bygglovsplikt för byggnader och anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor framstår som motiverade från de synpunkter PBL avser att tillgodose. De synes inte i sig hindra en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor. Vissa skillnader i regleringen kan konstateras såtillvida att vissa typer av anläggningar för produktion av el idag inte synes kräva bygglov.

Det är bara i fråga om vindkraftverk som bygglovsplikten är knuten till själva produktionsanläggningen. Detta innebär dock inte att bygglov inte kan aktualiseras vid uppförande av anläggningar för produktion av el från andra energikällor. Som konstaterats förutsätter sådana anläggningar många gånger att bygglovspliktiga

byggnader uppförs. Bygglov kan också krävas t.ex. för självständiga upplag, cisterner och tunnlar. Lovplikten för byggnader och sådana anläggningar är generellt utformad och synes inte i sig utgöra ett hinder för en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor.

Orsaken till att bygglovsplikt särskilt föreskrivits för vindkraftverk, har varit oklarheten huruvida en sådan anläggning i sig utgör byggnad i byggnadslagstiftningens mening. Utifrån de ändamål PBL avser att tillgodose, ter sig bygglovsplikten för vindkraftverk väl motiverad. Centrala frågor vid prövningen är bl.a. påverkan på landskapsbilden, påverkan i boendemiljön genom vindkraftverkens visuella dominans, störningar i form av ljud (buller), skuggor och reflexer samt påverkan på djurlivet, störning av signalsystem och säkerhetsfrågor. Samtliga dessa frågor ter sig relevanta från lagens synvinkel. Att bygglov krävs kan i denna mening inte anses utgöra ett onödigt hinder för etablering av vindkraft.

Av regleringen följer samtidigt att bygglov inte krävs för anläggningar för produktion av el från andra energikällor i den mån varken byggnader eller bygglovspliktiga anläggningar kommer att uppföras. Utan att någon fullständig analys gjorts av dessa frågor, kan här konstateras att vissa produktionsanläggningar för el från förnybara energikällor, som omfattas av EG-direktivet 2001/77/EG och förslaget till lag om elcertifikat, inte synes kräva bygglov.

Det gäller bl.a. anläggningar för solenergi som, om de utförs genom solfångare eller solceller över stora markytor, kan utgöra påtagliga inslag i landskapsbilden. Det kan möjligen finnas skäl att överväga om det är motiverat att införa krav på bygglov för större solenergianläggningar. Sådana anläggningar förekommer i Sverige i begränsad utsträckning, dock i första hand för uppvärmningsändamål. Någon produktion av solel för kommersiellt bruk synes inte förekomma och ingår inte i det nationella produktionsmålet för el från förnybara energikällor. Nuvarande förhållande synes därför inte utgöra något problem utifrån de syften som förnybarhetsdirektivet skall tillgodose. Det kan anmärkas att det krävs bygglov inom område med detaljplan för att anbringa solceller på tak eller fasader så att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas (8 kap. 3 § första stycket 1 PBL).

Det är vidare tveksamt om t.ex. konstruktioner för vågenergi kan anses utgöra bygglovspliktig byggnad. Eftersom sådana anläggningar inte synes aktuella i landet för kommersiell

produktion, kan något regleringsbehov knappast anses föreligga för närvarande. Sådana anläggningar torde dessutom vara prövningspliktiga enligt reglerna om vattenverksamhet i miljöbalken. Detsamma gäller dammanläggningar för vattenkraft, som inte heller i sig är bygglovspliktiga. Det kan möjligen ifrågasättas om det är objektivt motiverat att sådana anläggningar inte omfattas av krav på bygglov i förhållande till omfattningen av bygglovsplikten i övrigt. Med hänsyn till kravet på vattendom enligt miljöbalken, betydelsen av den kommunala planeringen i sådana ärenden och de begränsade möjligheterna till utbyggnad av vattenkraft som finns, bl.a. på grund av de särskilda bestämmelserna om hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet enligt 4 kap. miljöbalken, samt till kravet på bygglov för kraftstationsbyggnader och tunnlar och i vissa fall kravet på marklov för schaktning m.m., är det dock tveksamt om det finns tillräckliga skäl för att införa bygglovsplikt för dammanläggningar.

När det gäller krav på bygglov vid ändringar kan konstateras att bygglov endast krävs vid en väsentlig ändring av t.ex. ett vindkraftverk. I fråga om byggnader krävs bygglov för att göra tillbyggnader och att ta i anspråk byggnader för väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats. Även om det kan vara något oklart vad som avses med väsentlig ändring, måste slutsatsen dras att obetydliga ändringar eller ändringar som inte påverkar de intressen PBL skall tillgodose kan utföras utan lov.

8.2 Handläggningen av bygglovsärenden

Reglerna i PBL möjliggör att handläggningen av lovärenden anpassas efter ärendenas art och omfattning. Det är av olika skäl inte motiverat att inskränka den krets av sakägare och andra berörda som skall beredas tillfälle att yttra sig i lovärenden. Av allmänna förvaltningsrättsliga regler följer att ärenden skall handläggas så enkelt, snabbt, och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Enligt PBL skall byggnadsnämnderna ha tillgång till personal i den omfattning och med den kompetens som behövs. Lagstiftningen kan i dessa delar inte anses utgöra något hinder för en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor.

En hel del synpunkter har framförts om att handläggningstiderna är för långa, framförallt när det gäller prövning av vindkraftverk, men i viss mån även beträffande andra anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor, bl.a. beroende på resurs- och kompetensbrist samt att prövningsförfarandet är komplicerat och omständligt. Synpunkter har också framförts om att den krets som kan anses berörd av ett ärende kan vara stor och svår att avgränsa.

PBL innehåller ett antal regler om handläggningen av lovärenden (8 kap. 19-32 §§). Därav framgår bl.a. att sökanden skall ge in de handlingar som behövs för prövningen. I ett bygglovsärende krävs ingen miljökonsekvensbeskrivning, men motsvarande uppgifter torde kunna krävas in så länge de behövs för prövningen. Om sökanden inte vill komplettera ett ärende med ytterligare uppgifter som byggnadsnämnden anser behövliga, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte ett sådant föreläggande, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningsavvisas. Ett beslut att avvisa en ansökan kan överklagas. Byggnadsnämnden kan således inte underlåta att handlägga ett ärende av den anledningen att sökanden inte ger in de uppgifter byggnadsnämnden begär.

Särskilda bestämmelser finns om vilka sakägare och andra berörda som skall beredas tillfälle att yttra sig över ansökningsavvisningen (se avsnitt 5.1). Såsom påpekats i olika sammanhang kan den krets som kan anses berörd av ett ärende vara stor och svår att avgränsa. Det gäller särskilt den krets som kan anses berättigad att överklaga. Från rättspraxis kan t.ex. nämnas RÅ 1992 ref. 81 där Regeringsrätten fann att bygglov avseende vindkraftverk på icke detaljplaneplanlagd mark ansågs angå ägare av fritidshus belägna inom synhåll och på ett avstånd av 550 meter.

Reglerna i PBL ger dock byggnadsnämnden stora möjligheter att anpassa handläggningen till ärendets omfattning och beskaffenhet. Om ett stort antal personer skall beredas tillfälle att yttra sig kan i vissa fall underrättelsen därom ske genom kungörelse. Med hänsyn bland annat till de olika intressen som skall tillgodoses enligt PBL och att påverkan på omgivningen kan variera starkt beroende på de lokala förhållandena, ter det sig svårt att i lagstiftningen närmare precisera vilka som skall anses berörda av ett ärende. Med hänsyn till den ökade vikt som i olika sammanhang läggs vid miljö- och omgivningshänsyn och på demokratisk och medborgerlig förankring förefaller det förutom av rena rättssäkerhetsskäl inte

lämpligt att inskränka den krets som kan anses berörd. För samma slutsats talar den s.k. Århuskonventionen, dvs. konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande vid beslutsfattande och tillgång till rättslig prövning i frågor avseende miljön, som syftar till att tillförsäkra allmänhetens rätt att delta på olika sätt när beslut fattas om tillåtligheten av verksamheter som kan ha betydande effekt på miljön. Inom EU pågår arbete med att bringa EG-rätten i överensstämmelse med Århuskonventionen.

PBL innehåller inga närmare regler om handläggningstider eller krav på byggnadsnämndens handläggning. Det innebär inte att sådana regler saknas. Enligt regeringsformen gäller att förvaltningsmyndigheterna i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. Vid handläggning av bygglovsärenden gäller vidare de allmänna reglerna om förvaltningsmyndigheternas handläggning i förvaltningslagen, bl.a. att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Byggnadsnämndernas handläggning av bygglovsärenden omfattas av Justitieombudsmannens tillsyn, som bl.a. innebär att synpunkter kan framföras på myndigheternas handläggningstider. Något rättsmedel finns dock inte om en sökande anser att ett ärende handlägs för långsamt.

I sammanhanget bör framhållas att byggnadsnämnden till sitt biträde skall ha minst en person med arkitektutbildning och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt (11 kap. 4 § PBL).

I den mån en etablering kräver detaljplan eller detaljplaneändring finns särskilda regler i PBL. Om kommunen påbörjar arbete för att anta, ändra eller upphäva detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan som berör den byggnad eller mark som en ansökan om lov avser, får byggnadsnämnden besluta om anstånd med avgörandet om lov till dess att planarbetet avslutats. Om kommunen inte avgjort planärendet inom två år från det att ansökningen kom in till byggnadsnämnden, skall ansökningen avgöras utan dröjsmål (8 kap. 23 § PBL). Ett beslut om anstånd kan överklagas av sökanden. Frågor om detaljplaneläggning m.m. diskuteras närmare i avsnitt 8.4 nedan.

Med hänsyn till intresset av en relativt snabb utbyggnad av anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor, särskilt vindkraftverk, är det önskvärt att reglerna är så utformade

att de underlättar en snabb och effektiv handläggning. Att handläggningen kan ta lång tid kan bero på många orsaker, vars betydelse för handläggningstiderna inte närmare analyserats här. Av största vikt för en snabb och effektiv handläggning är naturligtvis att ansökan är väl utformad och innehåller alla erforderliga uppgifter. Som konstaterats möjliggör gällande regelverk att handläggningen anpassas till ärendets art och omfattning och det innefattar krav på en skyndsam och enkel handläggning. Det ställs också krav på att byggnadsnämnden skall ha sådan tillgång till personal att nämndens uppgifter kan fullgöras på ett tillfredsställande sätt. Några särskilda lagstiftningsåtgärder i dessa avseenden beträffande byggnadsnämndernas handläggning av ärenden om produktionsanläggningar för el från förnybara energikällor synes därför inte påkallade.

8.3 Bygglovsprövningen

Reglerna om bygglovsprövningen synes inte hindra en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor. Prövningsgrunderna i PBL framstår som motiverade utifrån de synpunkter lagstiftningen avser att tillgodose. De är neutrala i förhållande till de olika former av elproduktion som kan komma ifråga. Reglerna medger inte godtyckliga bedömningar utan är utformade så att en ansökan om lov under vissa i lagen angivna förutsättningar skall bifallas. Med hänsyn till de olika allmänna och enskilda intressen som skall beaktas ter det sig inte möjligt att i lagstiftningen närmare precisera hur förekommande avvägningar skall göras.

Synpunkter har i olika sammanhang framförts om att tillämpningen och värderingen av gällande regler varierar över landet, om att visst godtycke förekommer och om behov av mera objektiva bedömningsgrunder.

Enligt PBL skall en ansökan om bygglov bifallas om vissa i lagen angivna förutsättningar är uppfyllda. Prövningen av en ansökan om bygglov, i synnerhet vid etableringar utanför detaljplan, inrymmer dock många hänsynstaganden och bedömningar där olika allmänna och enskilda intressen skall vägas mot varandra. Detta ligger i prövningssystemet. Olika slag av kunskapsunderlag kan bidra till att prövningen sker med beaktande av alla de intressen och hänsyn

som lagstiftningen avser att tillgodose. Sådana underlag kan samtidigt bidra till ökad förutsägbarhet och enhetlighet i tillämpningen. Ett exempel härpå utgör Boverkets handbok Planering och prövning av vindkraftsanläggningar (Boverket, januari 2003). Detta hindrar inte att bedömningen av vad som i en viss miljö anses vara t.ex. estetiskt tilltalande av naturliga skäl måste präglas av de lokala förhållandena och att det finns utrymme för skilda uppfattningar i sådana frågor. De intressen och hänsyn som skall beaktas enligt PBL är generellt utformade och avser alla typer av bygglovspliktiga anläggningar. Reglerna är således från denna utgångspunkt objektiva och icke-diskriminerade i förhållande till olika typer av produktionsanläggningar för el. Skulle ansökan avslås eller villkor som sökanden anser ovidkommande fogas till bygglovets gård beslutet att överklaga.

Det faktum att bygglovsplikten för vindkraftverk är knuten till själva produktionsanläggningen synes inte innebära att prövningen avses ha annan inriktning än t.ex. i fråga om byggnader. Prövningen skall i bägge fallen ske utifrån de kriterier som anges i PBL och kan bl.a. omfatta byggnadens eller anläggningens yttre form och färg från estetisk synpunkt, anpassningen till stads- och landskapsbilden samt att byggnadens eller anläggningens avsedda användning inte medför betydande olägenheter för omgivningen. I bägge fallen kan prövningen således ske med hänsyn till byggnadens eller anläggningens avsedda användning. Det finns knappast grund för att i bygglovets bestämma t.ex. vilken maskinell utrustning som får användas eller att reglera tillåten produktionskapacitet. Med stöd av PBL kan däremot i bygglovets bestämmas vindkraftverkets höjd och turbinens storlek och den yttre gestaltningen i övrigt. Regleringen torde därför inte på denna grund innebära något missgynnande av vindkraften i förhållande till bygglovspliktiga byggnader för andra produktionsanläggningar för el.

8.4 Frågor om detaljplan och områdesbestämmelser

<p>Reglerna i PBL om detaljplan m.m. framstår som motiverade med hänsyn till de intressen lagstiftningen avser att tillgodose. Lagstiftningen är objektivt utformad t.ex. i förhållande till de olika former av elproduktion som kan komma ifråga. Nuvarande regler om planläggning m.m. synes inte vara ett hinder för en</p>

ökning av produktionen av el från förnybara energikällor i nationellt perspektiv.

Synpunkter har framförts bl.a. om att detaljplaneförfarandet är kostnadskrävande, tidskrävande och omständligt.

Som konstaterats i avsnitt 5.1 anges i 5 kap. 1 § PBL när detaljplan måste upprättas. Enligt Boverkets handbok Planering och prövning av vindkraftsanläggningar (s. 93-94) kan det finnas skäl att även i andra fall pröva markens användning och bebyggelse på detta sätt. Enligt handboken är faktorer som kan påverka behovet av detaljplan eller områdesbestämmelser närhet till bebyggelse, lokalisering inom områden av riksintresse för bevarandeändamål, andra skyddsvärda områden eller i områden där avsteg görs från generella kommunala rekommendationer. Ur landskapsbilda- och estetiskt perspektiv kan kommunen vilja reglera den närmare utformningen av en vindkraftspark, även om konkurrerande intressen saknas. Genom bestämmelser om genomförandetider kan kommunen styra när olika etableringar får ske, om en successiv etablering är aktuell. Ett särskilt behov av samordning finns där andra kommuners intressen kan påverkas, där markägarsituationen är komplicerad eller där ett flertal exploatörer är aktuella inom samma område. I handboken konstateras att skillnaden är stor mellan olika kommuner när det gäller att reglera vindkraftsanläggningar med detaljplan eller områdesbestämmelser. Vissa kommuner använder alltid detaljplaner eller områdesbestämmelser och andra använder dem inte alls. Enligt handboken förefaller det delvis bero på hur vindkraftverkens påverkan på landskapet bedöms och effekterna i övrigt. Flera kommuner, som börjat använda detaljplaner och områdesbestämmelser, menar att anläggningarna idag är så stora att de måste ses som industrianläggningar, som fordrar omsorg för att lokaliseras och utformas rätt.

Oavsett tillämpningen kan konstateras att detaljplanekravet i 5 kap. 1 § PBL är generellt utformat med hänsyn till bebyggelseutvecklingen och inte i sig kan anses gynna eller missgynna viss form av energiproduktion. Detaljplanekravet syftar till att skapa garantier för att prövning av frågor om förändring av markanvändningen sker i former som ger möjligheter till samlad bedömning och till insyn och påverkan från berörda intressenter. Om de angivna förutsättningarna i bestämmelsen inte föreligger, kan kommunen inte åberopa detaljplanekravet som grund för

avslag på en bygglovsansökan. Skulle så ändå ske, kan beslutet överklagas.

Om väl detaljplanläggning krävs för etablering av en anläggning för produktion av el från förnybara energikällor, t.ex. en vindkraftspark, följer av PBL att kommunen själv förfogar över frågan. En verksamhetsutövare kan alltså inte på rättslig väg driva igenom en detaljplan för visst ändamål. Beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan kan endast överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (13 kap. 1 § första stycket 3 PBL). Som framgår av det ovan anförda har frågan om detaljplanläggning under senare år kommit i fokus när det gäller etablering av vindkraftsanläggningar. Det har under detta arbete inte framkommit att ovilja att anta detaljplaner där sådana behövs skulle vara ett hinder för utbyggnaden av vindkraften i nationellt perspektiv. De synpunkter som framförts har närmast gällt att detaljplaneförfarandet tar för lång tid. Häremot kan invändas att planmässiga överväganden och demokratisk förankring rimligen måste få ta tid. Med utgångspunkt att kommunen själv bestämmer huruvida detaljplanläggning alls skall ske, ter sig tiden för detaljplanläggningen inte som ett problem från lagstiftningssynpunkt.

Det kan anmärkas att regeringen genom ett planföreläggande ytterst har möjlighet att förelägga en kommun att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan om det behövs för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken eller för att tillgodose frågor om användningen av mark- eller vattenområden som angår flera kommuner och som inte har samordnats på ett lämpligt sätt (12 kap. 6 § PBL).

Etablering av kraftvärmeverk synes i stor utsträckning ske inom redan detaljplanlagda områden. En central fråga är i det sammanhanget om anläggningen är förenlig med detaljplanen. Om så inte är fallet krävs planändring. Vad som sagts om detaljplanläggning av tidigare icke planlagda områden gäller även ifråga om planändringar.

8.5 Översiktsplanering m.m.

<p>Översiktsplaneringen har i praktiken stor betydelse för etablering av produktionsanläggningar för el, inte minst vad gäller vindkraft. Befintlig lagstiftning möjliggör att lämpliga</p>

områden för produktionsanläggningar för el från förnybara energikällor hävdas som riksintressen och redovisas i översiktsplaneringen. Framförallt när det gäller etablering av vindkraftverk, i synnerhet mera storskalig sådan, bör en utbyggnad – mot bakgrund av det nationella planeringsmålet för vindkraften – kunna underlättas och stimuleras genom en framsynt planering hos statliga och kommunala myndigheter.

Brister i den översiktliga planeringen såväl på kommunal nivå som på regional och nationell nivå har i flera sammanhang ansetts vara ett av de största problemen när det gäller en utbyggnad av vindkraften. Det har bl.a. framförts att det är angeläget att det finns god handlingsberedskap ifråga om lägen som är lämpliga för vindkraftverk, att kommunerna i större utsträckning än som skett bör beakta intresset av produktionsanläggningar för el från förnybara energikällor i den översiktliga planeringen, t.ex. så att lämplig plats för vattenkraft eller vindkraft pekas ut, samt att staten bör hävda områden av riksintresse för vindkraften.

Den kommunala översiktsplanen är ett viktigt beslutsunderlag vid beslut som innebär ändrad markanvändning. Detta hänger samman både med den helhetssyn på samhällsutvecklingen som kan anläggas i översiktsplaneringen och med den process under vilken riksintressen pekas ut. Översiktsplanen är vägledande såväl vid upprättande av detaljplaner och områdesbestämmelser och prövning av bygglov som vid tillstånds- och tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken. I den mån samordning mellan flera kommuner behövs, finns regler om regionplanering som ett alternativ till samverkan i andra former (7 kap. PBL). I en regionplan kan anges grunddragen för markanvändning m.m. av betydelse för regionen. En regionplan skall tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken kan få avgörande betydelse för om ett projekt eller en åtgärd alls skall kunna tillåtas. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken anger vilka hänsyn som skall visas olika allmänna intressen när en myndighet fattar beslut om tillstånd till en verksamhet som innebär ändrad mark- och vattenanvändning. Bestämmelserna skall tillämpas t.ex. vid beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet enligt miljöbalken, men också vid detaljplaneläggning och beslut om bygglov utanför detaljplan enligt plan- och bygglagen (2 kap. 1 § PBL).

Enligt 3 kap. 8 § miljöbalken skall mark- och vattenområden som är av riksintresse för anläggningar bl.a. för energiproduktion skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. När det gäller anläggningar för energiproduktion skall Energimyndigheten lämna uppgifter till länsstyrelsen om de områden myndigheten bedömer vara av riksintresse (2 § förordningen om hushållning med mark- och naturresurser m.m.). Länsstyrelsen skall verka för att riksintressena tas till vara i den kommunala planeringen. I den kommunala översiktsplanen skall sedan riksintressena redovisas.

Avsaknaden av nationella mål för utbyggnaden av vindkraften har medfört att vindkraftsintresset inte alltid konkretiserats t.ex. i arbetet med översiktsplaner. Regeringen uttalar i propositionen Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143) att ett kvantitativt planeringsmål för vindkraft ger förbättrade möjligheter att synliggöra vindkraftsintresset i fysisk planering och vid tillståndsprövning. Planeringsmålet tydliggör enligt regeringen också vikten av planarbete på länsstyrelser och kommuner. Regeringen har givit ett antal myndigheter i uppdrag att redovisa de övergripande förutsättningarna för en storskalig utbyggnad av vindkraft i havs- och fjällområden.

Linklaters Advokatbyrå har på uppdrag av Energimyndigheten analyserat vindkraftens reglering i miljöbalken m.m. I sin rapport Klassificering av vindkraft som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken (daterad 2002-09-11) konstaterar Linklaters Advokatbyrå bl.a. att rättspraxis ger en bild av att kommunens översiktsplaner och länsstyrelsens samlade planer för vindkraftsutbyggnad tillmäts stor betydelse vid lokaliseringsbedömningen enligt miljöbalken. Finns inte sådana planer framstår det enligt Linklaters Advokatbyrå närmast som om sökanden har att visa att den valda platsen kommer att stämma med framtida planer för en storskalig utbyggnad av vindkraft. Linklaters Advokatbyrå framför också att de fått intryck att avsaknaden av utpekade områden i översiktsplaner och avsaknaden av utpekade riksintressen för vindkraft framstår som ett större hinder mot etablering än den omständighet att vindkraften klassificeras och prövas som miljöfarlig verksamhet.

Den översiktliga planeringen är således betydelsefull för en lämplig lokalisering av vindkraftverk. Detta kan naturligtvis ske genom att vissa områden utpekas som lämpliga för vindkraft. Att

det tydligt framgår av en översiktsplan vilka områden som är olämpliga för vindkraft, kan också underlätta för dem som arbetar med eller handlägger ärenden om lokalisering av vindkraftverk.

Boverkets handbok Planering och prövning av vindkraftsanläggningar behandlar olika frågor om vindkraften i kommunernas översiktsplanering och om regionala planeringsunderlag samt exempel på tänkta planeringsmodeller. I handboken drar Boverket slutsatsen att kommuner med förutsättningar för vindkraft normalt i den kommunomfattande översiktsplanen bör ange sin syn på utbyggnad av vindkraft samt riktlinjer för eventuell etablering av vindkraft. I handboken konstateras vidare att både vindkraftverkens visuella påverkan över kommungränser och behovet att hitta en lämplig nivå på vindkraftsutbyggnaden i en region gör att den bör ses i ett regionalt perspektiv. I handboken redovisas kortfattat metodstudier om översiktlig vindkraftsplanering som genomförts i tre kommuner, Härjedalen i fjällvärlden, Tanum vid kusten och Svalöv med slätt- och inlandslandskap. Boverket har också sammanställt en exempelsamling (Vindkraft i den översiktliga planeringen – en exempelsamling, Boverket 2003) där fem andra kommuners arbete med vindkraften i den översiktliga planeringen presenteras. Länsstyrelsen i Skåne har genomfört en regional studie Vindkraft i Skåne, Analys och konsekvenser av olika scenarier, Remissrapport 31 oktober 2002, med syfte att utveckla en metod för hur regionalt underlagsmaterial som bygger på scenarioarbete kan tas fram och att studera konsekvenserna av ett nationellt planeringsmål för Skåne.

Hos Energimyndigheten pågår arbete med att länsvis fördela det nationella planeringsmålet för vindkraften och med att definiera kriterier för riksintressen. Sedan samråd med berörda myndigheter skett, kommer Energimyndigheten att lämna uppgifter till länsstyrelserna om de områden myndigheten anser vara av riksintresse för vindkraften.

Genom hävdande av områden av riksintresse för vindkraften och en framsynt planering i övrigt från kommunala och statliga myndigheter – mot bakgrund av det nationella planeringsmålet för vindkraften – bör en utbyggnad av vindkraftsanläggningar kunna underlättas och stimuleras inom ramen för befintlig lagstiftning.

8.6 Överprövning av bygglovsbeslut

Det är av olika skäl inte motiverat att inskränka rätten att överklaga byggnadsnämndens beslut i lovärenden. Det är däremot angeläget att t.ex. reglerna om underrättelse av beslut är anpassade till att många sakägare och andra berörda kan vara klagoberättigade. Reglerna om överprövning av bygglovsbeslut ändras per den 1 juli 2003. Det saknas ännu underlag för bedömning av vad denna reform kommer att medföra i fråga om handläggningstider m.m. Det kan dock konstateras att instanskedjan efter ändringen blir lång och omfattar inte mindre än fem instanser. Ytterligare överväganden kan därför vara motiverade ifråga om instansordningen uppfyller ställda krav på effektivitet m.m.

Olika synpunkter har framförts i fråga om överprövningen av bygglovsbeslut, bl.a. att kretsen av klagoberättigade bör preciseras och hållas begränsad, att andra begränsningar i möjligheterna att överklaga bör övervägas samt att instansordningen och handläggningstiderna i överinstanser bör kortas m.m. Här kan konstateras att det ligger i PBL-kommitténs uppdrag att finna en långsiktigt samlad lösning när det gäller instansordningen med så få instanser som möjligt och med inriktning att skapa en både effektiv och rättssäker organisation med säkerställt och utvecklat medborgerligt inflytande.

I PBL är inte närmare angivet vilka som är berättigade att överklaga. Allmänt sett brukar sägas att rätt att överklaga tillkommer den som saken angår. Samtidigt får konstateras att oklarheter i praktiken råder ifråga om vilka som skall höras i ett ärende och som har rätt att överklaga och att rättstillämpningen knappast är entydig. Av rättspraxis framgår att ett bygglovsärende kan angå många kringboende (se angivet rättsfall under avsnitt 8.2). Eftersom bygglovspliktiga projekt kan röra vitt skilda frågor som kan påverka omgivningen på olika sätt, låter sig en närmare begränsning av sakägarkretsen svårligen göras. Vad som anförts under avsnitt 8.2 äger tillämplighet även ifråga om rätten till överklagande. Det förefaller således inte lämpligt att inskränka rätten att överklaga bygglovsbeslut beträffande anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor.

Det är samtidigt viktigt att reglerna är utformade så att förekommande svårigheter i dessa avseenden kan bemästras. Också när det gäller beslut om bygglov finns möjligheter att under vissa omständigheter delge dem som är berörda genom kungörelse. Det är dock viktigt att framhålla att byggnadsnämnden har en begränsad skyldighet att underrätta sakägare och andra berörda om beslut om lov (8 kap. 27 § PBL), vilket bör uppmärksammas av den som får bygglov.

Genom de ändringar som nyligen beslutats om överprövningen av bygglovsärenden och som träder i kraft den 1 juli 2003, har regelverket i förenklats i och med att beslut av länsstyrelsen avseende bygglov som huvudregel skall överklagas till förvaltningsdomstol. Samtidigt är instansordningen lång. Det krävs dock prövningstillstånd i samband med överklagande till kammarrätten och Regeringsrätten. Intresset av kort instansordning och eventuella begränsningar i rätten att överklaga (frånsett avgränsningen av sakägarkretsen), måste vägas mot rättssäkerhetsintressen, behovet att kunna utveckla en enhetlig rättspraxis m.m. Det saknas av naturliga skäl underlag för att bedöma vad de nya reglerna om överprövning av lovärenden enligt PBL kan innebära när det gäller handläggningstider m.m. Det är naturligtvis önskvärt med en effektiv instansordning och överprövningsprocess, även när det gäller anläggningar för produktion av el från förnybara energikällor. Det finns dock knappast skäl för särskilda regler om överprövning just när det gäller sådana anläggningar.

8.7 Samordning mellan PBL och miljöbalken

För bl.a. större vindkraftverk och värmekraftverk krävs såväl bygglov som tillstånd enligt miljöbalken. Med hänsyn till de i stor utsträckning sammanfallande ändamål som PBL och miljöbalken har att tillgodose, ter det sig onödigt att tillståndsprövning av samma frågor sker enligt bägge lagarna. Det är angeläget att sådan s.k. dubbelprövning så långt som möjligt undviks och att prövningen enligt PBL och miljöbalken i övrigt samordnas så långt det är möjligt.

När det gäller vindkraftverk har bl.a. framförts att dubbelprövningen – den tillståndsprövning som för vissa

verksamheter krävs både enligt PBL och miljöbalken – är ett dyrt, krångligt förfarande som tar lång tid, att i stort sett samma frågor behandlas vid bägge prövningarna och att det borde räcka med en miljökonsekvensbeskrivning och en myndighet. Det har också framförts att försök att samordna förfarandena kan medföra missförstånd. I kommittédirektivet uttalas i fråga om förnybara energikällor att dubbelprövning bör undvikas. Förslag i denna riktning har tidigare lämnats bl.a. av Vindkraftsutredningen i slutbetänkandet Rätt plats för vindkraften, s. 67-69.

Som konstaterats krävs både bygglov och tillstånd enligt miljöbalken bl.a. för flera slag av produktionsanläggningar för el från förnybara energikällor, t.ex. vindkraftverk och kraftvärmeverk för biobränslen. Redan det faktum att tillstånd krävs enligt två lagar hos olika myndigheter, med olika förfaranden och delvis olika regler i övrigt, kan leda till försämrade förutsebarhet och fördyringar och därmed också försvåra etableringen av sådana anläggningar.

PBL och miljöbalken tillgodoser i stor utsträckning samma syften. Både PBL och miljöbalken syftar exempelvis till att främja en god och hållbar utveckling. När det gäller prövningen av om en viss lokalisering av en verksamhet, t.ex. ett vindkraftverk, är lämplig har miljöbalken och PBL likartade utgångspunkter för den bedömning som skall göras av påverkan på omgivningen. I huvudsak skall samma frågeställningar behandlas. I bägge fallen skall hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas och i bägge lagarna ställs i övrigt krav på en lämplig lokalisering. Såväl frågor om hänsyn till natur- och kulturmiljön och landskapsbilden som påverkan för omgivningen genom buller och skuggeffekter kan prövas enligt bägge lagarna.

En grundläggande skillnad när det gäller prövningen är dock att bygglovsprövningen tar sikte på uppförandet av en byggnad eller anläggning, medan t.ex. miljöprövningen också omfattar driften av verksamheten. Detta gör att tillstånd till miljöfarlig verksamhet som regel innehåller villkor om kontroll av driften av verksamheten. Just när det gäller vindkraftverk synes dock den framtida driften av verksamheten ha mindre betydelse från kontrollsynpunkt, låt vara att bullerstörningarna naturligtvis beror på driften av anläggningen.

Flera skillnader finns också vad gäller själva förfarandet. I ett bygglovsärende ställs från formell synpunkt inte några särskilda krav på handläggningen, fränsett kravet att sakägare och andra berörda skall beredas tillfälle att yttra sig vid en etablering utanför

detaljplan. Någon miljökonsekvensbeskrivning krävs således inte. I den mån ett projekt får sådan omfattning att detaljplan krävs, kan en miljökonsekvensbeskrivning behövas i planärendet. För en sådan miljökonsekvensbeskrivning gäller dock annorlunda regler än för en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken. Kommunen ansvarar t.ex. för upprättande av miljökonsekvensbeskrivning enligt PBL medan ansvaret enligt miljöbalken ligger på verksamhetsutövaren.

Det finns naturligtvis inget hinder mot att gemensamma rutiner utvecklas mellan berörda myndigheter för att underlätta samordningen mellan lagarna. Exempel på hur sådan samordning kan utformas finns i Boverkets handbok Planering och prövning av vindkraftsanläggningar.

Trots de möjligheter till samordning som i viss mån finns och de skillnader som råder mellan de olika lagarna när det gäller rollfördelning, ställda krav m.m., måste ändå slutsatsen dras att det med hänsyn till de ändamål lagarna skall tillgodose är onödigt att samma frågor skall prövas två gånger av olika myndigheter. Detta underlättar inte en effektiv och snabb handläggning och medför fördyringar för verksamhetsutövare och myndigheter. Det är därför angeläget att dubbelprövningen så långt som möjligt undviks och att prövningen enligt PBL och miljöbalken i övrigt samordnas i största möjliga utsträckning. Det kan anmärkas att de förslag som i olika sammanhang förts fram i detta avseende närmast har tagit sikte på ändringar av reglerna i miljöbalken. Det är givet att frågan om en samordning mellan lagarna måste övervägas med utgångspunkt i bägge lagarna.

Behovet av att undvika dubbelprövning och att åstadkomma en samordning mellan prövningarna enligt de bägge lagarna har i första hand uttalats när det gäller vindkraftverk. Kravet på objektiva, icke-diskriminerande regler torde dock förutsätta att motsvarande överväganden görs också när det gäller anläggningar för produktion av annan el från förnybara energikällor, t.ex. biobränslen.

9 Slutsatser och fortsatt arbete

Som framgår av ovanstående utvärdering framstår reglerna i PBL, såvitt gäller planläggning och bygglovsprövning, motiverade från de synpunkter lagstiftningen avser att tillgodose. Lagstiftningen ter sig allmänt sett neutral i förhållande till de olika former av elproduktion som kan komma ifråga när det gäller planeringsfrågor, hushållningsregler och prövningsgrunder. Vissa skillnader i regleringen när det gäller prövningsplikten kan konstateras för olika typer av energikällor. Nuvarande reglering och tillämpning synes dock inte i sig hindra en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor. Lagstiftningen ter sig även i övrigt objektiv.

Lagstiftningen möjliggör att handläggningen anpassas efter bygglovsärendenas art och omfattning. Bestämmelser finns om att byggnadsnämnderna skall ha tillräckliga resurser och erforderlig kompetens och om att ärenden skall handläggas så enkelt, snabbt, och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Med hänsyn till de olika allmänna och enskilda intressen som skall beaktas ter det sig inte möjligt att i lagstiftningen närmare precisera hur förekommande avvägningar skall göras. Framförallt när det gäller etablering av vindkraftverk, i synnerhet mera storskalig sådan, bör utbyggnaden kunna främjas av en mera framsynt översiktsplanering, bl.a. grundad på att vissa områden hävdas som riksintresse för vindkraften. Denna frågeställning berör i hög grad kommitténs överväganden om översiktsplaneringens roll och inriktning.

Utifrån utvärderingen synes två områden förtjäna ytterligare överväganden när det gäller utformningen av lagstiftningen.

Det ena området avser utformningen av överprövningsprocessen för att tillgodose krav på ökad effektivitet, snabbhet och rättssäkerhet. Det andra området avser behovet av samordning

mellan PBL och miljöbalken när det gäller verksamheter som idag är tillståndspliktiga enligt bägge lagarna.

Dessa områden kan anses redan ligga i PBL-kommitténs uppdrag och bör utredas och övervägas i ett vidare perspektiv. Några särskilda utredningsinsatser med avseende på anläggningar för förnybara energikällor ter sig inte påkallade i dessa frågor.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av ledamoten Inga Berggren (m)

Efter att arbetet med utvärderingen i enlighet med EG-direktivet 2001/77/EG är slutförd vill jag framföra följande. Jag instämmer i slutsatsen att nuvarande lagstiftning och dess tillämpning i sig inte hindrar en ökad produktion av el från förnybara källor. Däremot kan jag inte skriva under på att ytterligare främja etablerande av vindkraft genom att vissa områden hävdas som riksintressen. Därmed inte heller sagt att jag anser att PBL-lagstiftningen och dess tillämpning inte behöver förändras på en del punkter. I första hand gäller det etablering av vindkraftverk. Här nedan lägger jag kortfattat fram dels de synpunkter som jag anser bör gälla för produktion av energi i allmänhet och dels redogör jag för de specifika frågor som bör prövas i kommitténs fortsatta arbete med översynen av PBL eller uppmärksammas av regeringen på annat sätt.

Grundläggande är att varje energislag i produktionsledet skall bära sina egna kostnader. El från förnybara energikällor bör produceras utan omfattande subventioner. Inte heller bör några särskilda nationella planeringsmål sättas för sådan produktion. Däremot har staten ett ansvar för grundläggande forskning och stöd till utveckling av miljövänlig teknik. Utbyggnad av vindkraft skall alltså ske på dess egna meriter. Jag anser därför att det inte behövs några nationella planeringsmål för vindkraftens utbyggnad och därmed behöver vindkraften inte heller preciseras som riksintresse.

Det finns klara målkonflikter mellan en god livsmiljö och livskvalitet i form av naturvård och kulturmiljö, samt friluftsliv och turism å ena sidan, och å andra sidan med målen om att lokalisera och bygga vindkraftverk med de störningar dessa ger för boende-

miljön, för landskapsbilden och för turismen. Närboende till vindkraft kan störas av "svoschande" buller och lågfrekvent infraljud. De kan störas av blinkande skuggeffekter av en snurrande rotor. Det finns de som upplever dessa effekter så negativa att de inte står ut att bo kvar. Det är inte acceptabelt att närboende människor utsätts för sådana störningar. I tysta miljöer, utanför tätorter, i skärgårdar och på övriga platser där tystnad fortfarande är en tillgång får inte nya bullerkällor ohämmat skapas.

All lagstiftning skall genomsyras av stor respekt för den enskildes rätt och för äganderätten. Den bör samtidigt präglas av stor respekt för människors liv och hälsa samt för skyddsintresset av natur och miljö. Därför bör vindkraftsetableringar granskas lika noga i den kommunala planeringen och tillståndsgivningen som annan etablering. Krav bör ställas på detaljplanprövning. Av samma skäl som den särskilda bygglovsplikten föreskrivits för vindkraftverk anser jag att det i hög grad är välmotiverat att pröva kravet på detaljplan. Därmed ges närboende och sakägare möjlighet att hävda sina intressen oavsett var de bor (8.1 Bygglovspliktens omfattning och 8.4 frågor om detaljplan och områdesbestämmelser).

I sammanhanget vill jag också påtala vikten av att i den fortsatta översynen av PBL att pröva reglerna om underrättelse enl. 8 kap 27. till de många sakägare och andra klagoberättigade vid beslut om bygglov för vindkraftverk (8.2 Handläggningen av bygglovsärenden). Dessutom anser jag både nationella minimiregler för respektavstånd mellan bebyggelse och vindkraftverk och en särskild gränsvärdesnorm för buller från vindkraftverk bör tas fram.

Kommittédirektiv



Översyn av plan- och bygglagstiftningen

Dir.
2002:97

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 2002.

Sammanfattning av uppdraget

Regeringen tillkallar en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs.

Kommitténs förslag skall tillgodose kraven på främjande av en långsiktigt hållbar utveckling. Den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling manifesteras i miljökvalitetsmålen. I uppgiften ingår att lämna förslag till en samordning mellan bestämmelserna i plan- och bygglagen (1987:10, PBL) och miljöbalken m.fl. lagar. Kommittén skall också behandla frågor om

- regional samverkan,
- översiktlig planering,
- detaljplaner m.m.,
- kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning,
- kopplingen mellan PBL och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL),
- beslutsprocessen inklusive instansordningen samt
- sanktioner.

Vid sidan av de övergripande målen om hållbar utveckling skall kommittén särskilt beakta behovet av att förbättra förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande. Kommittén skall i detta syfte prioritera utformandet av förslag till en ny samlad instansordning för överklaganden enligt PBL. En analys skall vidare

göras om hur konkurrensaspekter skall kunna vägas in i bedömningar enligt PBL.

Sveriges åtaganden som medlem i Europeiska unionen (EU) och internationella förpliktelser i övrigt skall beaktas.

Översynen skall inbegripa uppgiften att sammanställa och strukturera och vid behov komplettera de förslag om ändringar i plan- och bygglagen som tidigare har framförts och där något slutligt ställningstagande ännu inte har skett. Det står kommittén fritt att ta upp alla delar av plan- och bygglagstiftningen.

Bakgrund

De senaste årens allmänna utveckling

Villkoren för den fysiska planeringen och byggandet har förändrats i flera väsentliga avseenden under senare år. I många kommuner ökar befolkningen med stora krav på bostadsbyggande och infrastruktur som följd. I flertalet kommuner är dock utvecklingen den motsatta, befolkningen minskar. Vidare innebär internationaliseringen av ekonomin en fortlöpande förändring. Därmed förändras även förutsättningarna för lokal och regional utveckling.

Samtidigt sker en vitalisering av arbetet med utvecklingsfrågor på regional och lokal nivå. Programformen och partnerskapstanken utvecklas genom att olika sektorer och organisationer i ökande utsträckning deltar i och samverkar kring utvecklingsarbetet. Insikten om betydelsen av att samverka över sektorsgränser och större geografiska områden ökar. På den regionala nivån pågår försök med olika former av utökat självstyre och andra samverkansformer. En översyn av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har aviserats (prop. 2001/02:7).

Sveriges medlemskap i EU innebär på många sätt en utmaning för den svenska förvaltningskulturen. Bland annat det förhållandet att olika initiativ, rekommendationer och direktiv skall genomföras i svensk förvaltning och lagstiftning innebär, när det gäller den fysiska planeringen och byggandet, i viss utsträckning en inskränkning av kommunernas handlingsutrymme.

Även i andra avseenden har det svenska samhället förändrats efter den nuvarande plan- och bygglagstiftningens tillkomst. Byggindustrin har koncentrerats ytterligare. Tidigare statlig och kommunal verksamhet har i ökad utsträckning privatiserats eller

utsatts för konkurrens. Detta har bl.a. lett till att planeringen nu är mindre enhetlig inom landet.

Bostadsbyggandet har legat på en mycket låg nivå under flera år. Efter 1990-talets krisår har en viss återhämtning börjat i byggsektorn med ett något ökat byggande av bostäder. Samtidigt har bostadsbristen i landet ökat, främst i tillväxtregionerna. I dessa beräknas sysselsättning och befolkning öka kraftigt fram till 2010. Ett lågt bostadsbyggande riskerar att begränsa den ekonomiska tillväxten i såväl tillväxtregionerna som i landet som helhet. Tillgången på mark för bostadsbyggande och kostnaderna för markanskaffning och kommunala avgifter är faktorer av stor betydelse för produktionskostnaden och bostadsbyggandet. De regionala skillnaderna på bostadsmarknaden är betydande. I dag råder bostadsbrist i 77 kommuner med tillsammans hälften av landets befolkning. Bostadsbristen är koncentrerad till tillväxtområdena. Samtidigt möter andra regioner problem som hänger samman med vikande befolkningstal och svag ekonomisk tillväxt.

Boendekostnaderna i Sverige är bland de högsta i Europa, vilket beror på de höga produktionskostnaderna till följd av bl.a. bristande konkurrens i byggsektorn. Detta problem har fått ökad uppmärksamhet på senare tid. I många kommuner minskar det kommunala markinnehavet genom överlåtelser till privata intressenter. Till detta kan läggas att byggföretagen numera i allt större utsträckning bygger i egen regi för senare försäljning till offentliga eller privata ägare. Denna utveckling innebär att nya aktörer kommit till, liksom en ny rollfördelning och förskjutningar i maktförhållanden mellan samhället, näringslivet och den enskilde.

Även konkurrensförhållandena och den höga prisnivån inom handeln i Sverige har uppmärksammats på senare tid. Kommunernas planering har betydelse för förutsättningarna för etablering av nya företag på marknaden. Möjligheterna till nyetablering är en grundläggande förutsättning för en fungerande konkurrens med ett brett och varierat utbud av varor och tjänster till rimliga priser. Detta förhållande gäller givetvis också inom byggområdet.

Diskussionen om medborgarinflytande och medborgerliga rättigheter har under senare år varit livlig i Sverige. Inte minst har frågan om kvinnors och mäns lika möjligheter att delta i och påverka samhällsutvecklingen kommit i fokus på ett annat sätt än tidigare. Forskning och utveckling visar på vikten av att samhällsplaneringen svarar mot såväl kvinnors som mäns behov, värderingar

och livsvillkor. Barns rättigheter, liksom behoven hos den ökande andelen äldre och hos människor med funktionshinder, har också fått ökad uppmärksamhet. Frågor om etnisk diskriminering och boendesegregation har stor aktualitet. Bristande tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionshinder uppmärksammas allt mer som en form av diskriminering. Intresset för kultur- och kulturmiljöfrågor ökar kraftigt. Utvecklingen inom IT-området ger nya möjligheter för olika grupper inom samhället att få information och delta i beslutsprocesser.

Miljö- och hälsofrågor med anknytning till fysisk planering och bebyggelse ägnas stort intresse. Det handlar om att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer möjligheter till en god livsmiljö och välfärd. Dagens miljöproblem medför dessutom avsevärda kostnader genom bl.a. produktionsförluster, materialförstöring, försämrad hälsa, förstörelse av det fysiska kulturarvet och utarmning av såväl förnybara som icke förnybara naturresurser. Den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling har till stor del fångats upp i arbetet med de 15 nationella miljö kvalitetsmålen.

Strategier för hållbar samhällsutveckling har de senaste åren fått en ökad betydelse i svensk politik. Planering, byggande och förvaltning av den byggda miljön betraktas i dag som en del i den samlade politiken för en hållbar utveckling. Sammantaget ställer utvecklingen nya och ökade krav på plan- och bygglagstiftningen.

Lagändringar efter PBL-reformen

I det system av regler som lägger fast förutsättningarna för samhällsbyggandet spelar plan- och bygglagstiftningen en central roll. PBL trädde i kraft den 1 juli 1987 efter ett långvarigt utredningsarbete.

I slutet av 1992 beslutades om en mera omfattande översyn av plan- och bygglagstiftningen. Efter förslag från Plan- och byggtredningen reformerades lagstiftningen därefter vid flera tillfällen. Den 1 juli 1995 överfördes huvuddelen av de tekniska kraven på byggnadsverk från PBL till BVL. Ett nytt och från bygglovsprövningen fristående tillsyns- och kontrollförfarande infördes för de byggtekniska kraven. Den 1 januari 1996 genomfördes andra lagändringar som syftade till ökad miljöhänsyn i den fysiska planeringen. Ändringarna innebar bl.a. en förstärkning

av översiktsplaneringen och en utvidgning av medborgarinflytandet. Genom de ändringar som trädde i kraft den 1 januari 1999 förtydligades vidare förutsättningarna för kommunerna att ta ett större ansvar för arkitektoniska värden och kulturmiljövärden.

Tillkomsten av miljöbalken har lett till vissa följdändringar i PBL, främst med anledning av att lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. överfördes till miljöbalken.

Genom ändringar i PBL, som trädde i kraft den 1 juli 2001, ställs det numera tydligare krav på tillgänglighetsskapande åtgärder i samband med iordningställande och ändring av allmänna platser. Ändringarna innebär också att enkelt avhjälpna hinder i befintliga lokaler och på befintliga allmänna platser bör vara åtgärdade senast vid utgången av 2010.

Tidigare och pågående utredningsarbete

Vissa av Plan- och byggutredningens förslag har inte resulterat i några slutgiltiga ställningstaganden från regeringens sida. Det gäller bl.a. förslag om en ny instansordning för prövningen av överklaganden (SOU 1994:134) och frågor rörande plangenomförande (SOU 1996:168). Jämställdhetsrådet för transporter och IT pekade vidare i sitt betänkande (SOU 2001:44) på behovet av att tydliggöra jämställdhet i PBL.

Under de senaste åren har också från andra håll väckts många förslag till ändringar i plan- och bygglagstiftningen bl.a. från Svenska kommunförbundet, Länsstyrelsen i Stockholms län och Stockholms stadsbyggnadskontor. Även Boverket och Riksantikvarieämbetet har redovisat behovet att se över olika frågor som rör plan- och bygglagstiftningen. Konkurrensverket har funnit att konkurrensspekterna inte tillmäts tillräcklig betydelse vid kommunernas planering för handeln.

Vidare har Handikappombudsmannen i sin 8:e rapport till regeringen "Tänk tillgängligt" påtalat brister i lagstiftningen.

Plan- och bygglagstiftningen berörs också av utredningsarbete som redan pågår. Det gäller bl.a. inom Miljöbalkskommittén (M1999:03) i de delar miljöbalksöversynen kan innebära förändringar av reglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken av frågor om hushållningen med mark och vatten, samt när det gäller miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

Regeringen tillkallade genom beslut den 15 juni 2000 en nationalkommitté för att ytterligare förankra, samordna och utveckla arbetet med Sveriges åtaganden inom Agenda 21 och Habitatagendan (dir. 2000:48 samt 2001:121). Nationalkommittén ska redovisa en samlad slutrapport senast den 31 januari 2003.

Regeringen tillsatte i januari 2001 en särskild arbetsgrupp för att bereda frågor om ändringar i instansordningen för överklagande av beslut enligt PBL. Utgångspunkten för arbetet har varit att avlasta regeringen prövningen av överklagade ärenden enligt PBL och att förenkla systemet för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut. Arbetsgruppen överlämnade i juni 2002 en avslutande promemoria (M2002/2275/R).

Statens energimyndighet fick 2000 i uppdrag att ta fram områden med särskilt goda förutsättningar för vindkraftverk samt lämna förslag till planeringsmål för vindkraften. Energimyndigheten, som rapporterade sina slutsatser i maj 2001, berörde i sin rapport bl.a. regional och kommunal tillståndsgivning.

Regeringen har vidare i februari 2002 tillsatt en kommission för att bl.a. föreslå åtgärder som syftar till att främja konkurrensen och motverka konkurrensbegränsande beteende, användande av svart arbetskraft och kartellbildning inom bygg- och anläggningssektorn (dir. 2002:24).

En parlamentarisk kommitté (dir. 2002:11) har fått i uppdrag att bl.a. överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden, samt överväga om skydd mot missgynnande av personer med funktionshinder på grund av bristande tillgänglighet bör införas på andra samhällsområden än i arbetslivet och högskolan.

Regeringen har även tillsatt en utredning av skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse m.m. (dir. 2002:96).

Av regeringen redovisade behov av översyn

Regeringen har i olika sammanhang de senaste åren redovisat behov av översyn av plan- och bygglagstiftningen. Utgångspunkten har i de flesta fall varit intresset av en planering som syftar till ett mera hållbart samhällsbyggande. I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) uttalas bl.a. att regeringen anser att tiden är mogen för en översyn av PBL i syfte

att ge lagen en utformning som bättre främjar en långsiktigt hållbar utveckling. I propositionen slås fast att den byggda miljön skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö, natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas, byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Detta ger förutsättningar för att miljökvalitetsmålen, tillsammans med andra nationella mål, skall kunna vägleda fysisk planering och samhällsbyggande mot ekologisk hållbarhet.

I propositionen Sveriges klimatstrategi (prop. 2001/02:55) anges vidare att regeringen avser att i den aviserade översynen av PBL, i förhållande till hållbar utveckling, inbegripa frågan om etablering av externa köpcentra för dagligvaruhandel. Analyser av den nuvarande situationen visar att etablering av sådana köpcentra innebär längre transporter och att antalet mindre butiker har minskat med försämrad tillgänglighet för vissa icke bilburna grupper. Inför beslut om etablering är det därför viktigt att planeringsunderlaget tydligt redovisar förväntade effekter bl.a. på trafikarbete, luftföroreningar, bullerstörningar och intrång i natur- och kulturlandskap. Det är också angeläget att möjligheterna till kollektivtrafikförsörjning samt effekterna på serviceutbud och tätortscentra både i ett lokalt och mellankommunalt perspektiv utreds och redovisas. En etablering av externa köpcentra kan också ge positiva effekter, bl.a. ett ökat utbud och lägre priser. Det är därför viktigt att planeringsunderlaget tydligt redovisar förväntade effekter på konsumentpriserna. I detta sammanhang måste det även studeras vilka möjligheter det finns för etablering av lågprisbutiker i kommunernas stadskärna och närområde. Närvaron av konkurrerande butiker har positiva effekter för kommuninnevärdarna, bl.a. genom ett ökat utbud i form av flera typer av butiker och nya kedjor och därigenom lägre priser. Konkurrensförhållandena inom detaljhandeln och dess betydelse för prisnivån tas också upp i propositionen Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald (prop. 1999/2000:140). Regeringen konstaterar i propositionen att konkurrensen i Sverige inom detaljhandeln, och särskilt på dagligvaruområdet, är svag och att prisskillnaderna inom detaljhandeln mellan olika regioner är stora. Konkurrensverket har i sina rapporter kunnat konstatera att dessa problem alltjämt kvarstår och pekar på olika kommuners tillämpning av PBL som en viktig förklaringsfaktor till de prisskillnader som finns.

I regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) uttalas bl.a. att tidigare ändringar i PBL bör följas upp avseende vilken effekt de har haft för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens och friluftslivets intressen. Olika undersökningar påvisar det värde som den tätortsnära naturen har för människors välbefinnande. Samtidigt visar dock erfarenheten att natur- och kulturmiljövården liksom friluftslivet ibland har svårt att hävda sina intressen gentemot andra motstående intressen, t.ex. infrastruktur, bostadsbyggande eller annan exploatering. Särskilt i storstadsregionerna – med ett stort utbyggnadsbehov – utsätts kvarvarande grönområden för ett stort tryck. I skrivelsen redovisar regeringen vilka frågor som är särskilt viktiga i det fortsatta naturvårdsarbetet. Dit hör frågor om bl.a. behovet av tätortsnära natur. Den fysiska planeringen ses som ett viktigt instrument i arbetet med att säkra värdefulla grönområden.

Också när det gäller frågor om byggkvalitet och inomhusmiljö har en översyn aviserats. I propositionen Vissa inomhusmiljöfrågor (prop. 2001/02:128) anges bl.a. att frågan om hur plan- och bygglagstiftningens och miljöbalkens bestämmelser skall kunna samverka för att stödja uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen bör utredas. Frågor som rör inomhusmiljöproblem, avseende bl.a. fukt och mögel, förutsätts komma att beröras vid översynen. Vidare anges att olika frågor om hur tillsyn och kontroll i samband med byggande kan förbättras skall utredas. Även frågor om hur information om byggprodukter och byggnader skall kunna göras mera tillgänglig förutsätts tas upp vid översynen.

I propositionen Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20) betonas att de olika formerna för fysisk planering är kopplade till varandra. Därigenom finns ett grundläggande behov av samordning och samsyn.

Ett behov av att se över plan- och bygglagstiftningen också från andra utgångspunkter har redovisats bl.a. i propositionen Bostadsförsörjningsfrågor m.m. (prop. 2000/01:26). Regeringen betonar där det angelägna i att en god planberedskap finns i kommunerna och att de möjligheter som redan nu finns att förenkla planprocessen tas till vara. En kartläggning av mark- och planberedskapen inom sju län tyder på en otillräcklighet i vissa kommuner även om mark- och planberedskapen generellt sett är tillfredsställande. Vidare anges att regeringen avser att pröva också andra åtgärder som kan bidra till att göra planprocessen smidigare och snabbare samt att en översyn i syfte att bl.a. förenkla systemet

för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut har påbörjats inom berörda departement.

I propositionen Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143) föreslås en ny inriktning för främjande av elproduktion från förnybara energikällor. Som ett mål föreslås att användningen av el från förnybara energikällor skall öka med 10 TWh från 2002 års nivå till 2010. I fråga om el från vattenkraft konstaterar regeringen att möjligheterna till ytterligare ökning av vattenkraftsproduktionen är begränsade. Av miljöskäl är det, enligt regeringen, inte önskvärt med en omfattande utbyggnad. I propositionen föreslås också att ett nationellt planeringsmål för vindkraft fastställs till en årlig produktionskapacitet på 10 TWh år 2015. De föreslagna målen innebär ökade krav på plan- och bygglagstiftningen.

Riksdagens krav på översyn

Riksdagens revisorer har, efter förslag från bostadsutskottet, genomfört en granskning av plan- och byggprocessen. Arbetet har redovisats i revisorernas förslag 2001/02:RR8. Bostadsutskottet har i sitt betänkande 2001/02:BoU6 ställt sig bakom revisorernas förslag att en bred översyn av PBL bör komma till stånd. Utskottet framhåller emellertid att översynen inte bör ha en total och genomgripande revidering av PBL som syfte. Enligt utskottets mening har PBL i sina huvuddrag visat sig svara mot de krav som kan ställas på ett regelsystem för planering och byggande.

Översynen bör enligt utskottet även gälla uppgiften att sammanställa och strukturera de överväganden och förslag om PBL som tidigare framförts i flera utredningar och där den fortsatta beredningen ännu inte lett fram till ett ställningstagande. En prioriterad fråga bör vara att överväga åtgärder som kan motverka förseningar i plan- och byggprocessen. I översynen bör också frågor om bygglov, tillsyn och kontroll kunna övervägas.

Enligt utskottet bör översynen bedrivas så att resultat och förslag kan redovisas etappvis. Vissa avgränsade frågor bör således kunna övervägas med förtur. Detta gäller exempelvis frågan om systemet för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut. Det anförda gav riksdagen som sin mening regeringen till känna (rskr. 2001/02:155).

Behovet av en översyn

Sedan plan- och bygglagstiftningen infördes har den reviderats vid ett flertal tillfällen. Vissa av dessa förändringar har varit av relativt omfattande karaktär. Av flera skäl bör emellertid, som framgår av bakgrundsbeskrivningen, en samlad översyn nu ske av lagstiftningen.

Många av de frågor som en översyn av plan- och bygglagstiftningen berör är av stor betydelse såväl för samhället som för enskilda. En bred översyn av lagstiftningen skall också beröra viktiga avvägningar mellan olika samhällsintressen som PBL reglerar. Ett antal olika frågor kan visserligen vara av avgränsad karaktär och skulle därför, som också bostadsutskottet uttalat, i och för sig kunna prövas i särskild ordning. Även begränsade ändringar i delar av plan- och bygglagstiftningen får emellertid ofta konsekvenser för andra delar av denna lagstiftning. Det är därför, enligt regeringens uppfattning, ändamålsenligt att den översyn som nu behöver göras så långt möjligt hålls samman och görs i ett sammanhang, vilket inte hindrar att brådskande frågor kan prövas med förtur.

Regeringen anser det angeläget att en översyn av den omfattning och betydelse som nu behöver göras får en tillräcklig politisk förankring. En parlamentarisk kommitté bör därför tillkallas för en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen.

Utgångspunkter för utredningsarbetet

Övergripande mål

Kommittén skall ha tre övergripande mål som utgångspunkt för sitt arbete. Dessa är att

- stärka plan- och bygglagstiftningens roll som ett instrument för hållbar utveckling,
- utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den, mot bakgrund av de senaste årens samhällsförändringar, får en utformning som skapar bättre förutsättningar för en god miljö, byggande av bostäder, etablering av handel och övrigt näringsliv liksom för annat samhällsbyggande samt
- utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv beslutsprocess samtidigt som

kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande kan säkerställas och utvecklas.

Under senare år har betydelsen av en hållbar samhällsutveckling betonats alltmer. Det innebär bl.a. att markanvändningsplanering och bebyggelseutveckling måste präglas av en helhetssyn där långsiktig hållbarhet vävs samman och bedöms utifrån ekologiska, ekonomiska, sociala och kulturella aspekter.

Den fysiska planeringens betydelse för långsiktig hållbarhet har också betonats i en rad propositioner och skrivelser till riksdagen under senare år. I regeringens skrivelse Nationell strategi för hållbar utveckling (skr. 2001/02:172) redovisas vad målen om hållbar utveckling innebär för olika politikområden.

Från miljösynpunkt är det särskilt viktigt att beakta vilken betydelse de senaste årens miljöpolitiska reformer, bl.a. miljöbalken och miljömålsarbetet, har för lagstiftningen på plan- och byggområdet. Bland miljömålen bör givetvis i det sammanhanget särskilt nämnas miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, men även övriga mål har stor betydelse.

Det är vidare angeläget att beakta hur den fysiska planeringen kan främja en socialt, kulturellt och ekonomiskt hållbar utveckling. En omsorgsfull planering kan skapa förutsättningar för bl.a. goda sociala miljöer och en bebyggelsemiljö som bidrar till jämlika och värdiga levnadsförhållanden för alla. En socialt hållbar utveckling innebär bl.a. att den byggda miljön skall vara tillgänglig, trygg och präglas av mångfald. Även insatser som underlättar vardagslivet, såsom tillgång till service av olika slag, goda kommunikationer och annan infrastruktur är av stor betydelse. Vårt behov av kultur – i dess vidare bemärkelse – måste också beaktas. Bebyggelsens kulturhistoriska, arkitektoniska och konstnärliga värden skall tas till vara och utvecklas. Av särskild betydelse i detta sammanhang är den fysiska planeringens och byggandets betydelse när det gäller att främja målen om exempelvis god folkhälsa, jämställdhet, integration, full delaktighet i samhällslivet, trygghet samt goda livsvillkor för barn och ungdomar. Att integrera våra boendemiljöer med närhet till natur och grönområden samt tillgång till egen koloni- eller odlingslott är exempel på sådana insatser. Mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om barnets rättigheter bör särskilt belysas hur barns och ungdomars inflytande på samhällsplaneringen kan komma till uttryck. Därutöver är ett av de nationella målen för handikappolitiken att samhället utformas så

att alla människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet (prop. 1999/2000:79). Det är därför viktigt att frågor som rör tillgänglighet och användbarhet för alla beaktas vid en översyn av plan- och bygglagstiftningen.

Samtidigt måste också andra viktiga politikområden beaktas, exempelvis konkurrensaspekter. En av de viktigaste faktorerna som bestämmer konkurrenssituationen är möjligheterna för en aktör att etablera sig på en marknad. Tillämpningen av plan- och bygglagen har stor betydelse för de förutsättningar för konkurrens som etableras regionalt och lokalt.

Av betydelse från ekonomisk – men också från social och ekologisk – synpunkt är bl.a. ett byggande som långsiktigt uppfyller samhällets krav och en planering som främjar investeringar för en hållbar tillväxt och en balanserad regional utveckling. Byggsektorn som sådan har dessutom stor betydelse för samhällsekonomin. En dåligt fungerande byggsektor med bristande konkurrens och höga byggkostnader drabbar hela samhällsekonomin. En väl fungerande plan- och bygglagstiftning är alltså ett viktigt instrument i samhällsbyggandet och i arbetet med att nå en långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt.

Det är angeläget att beslutsprocessen uppfyller höga krav på både effektivitet och rättssäkerhet. Genom lagstiftningen skall säkerställas att det finns en balans mellan alla de olika intressen som behöver tillgodoses vid fysisk planering och utformningen av bebyggelsen. Ställningstaganden i markanvändningsfrågor innebär regelmässigt avvägningar mellan intressen av olika slag. Det kan gälla avvägningar mellan samhällets intressen och enskildas intressen, mellan stat och kommun, mellan kommuner, mellan olika sektorsintressen och mellan enskilda intressen inbördes, men också mellan dagens och kommande generationer. Kravet på en lämplig balans mellan olika berörda intressen påverkar både lagstiftningens materiella innehåll och de regler som styr beslutsprocessen. Många av de frågor som behandlas i den fysiska planeringen har alltså stor betydelse såväl för det allmänna som för enskilda. Demokrati- och rättighetsperspektivet måste därför genomsyra hela planeringsprocessen samtidigt som kraven på en effektiv beslutsprocess tillgodoses. En viktig fråga som bör belysas i detta sammanhang är hur olika intresseorganisationer, bl.a. handikapporganisationer, kan ges ett ökat inflytande i plan- och byggprocessen.

Regional samverkan

De senaste åren visar på växande regionala klyftor mellan avfolknings- och tillväxtregioner. I propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4) redovisar regeringen sin syn på den regionala utvecklingen. En viktig utgångspunkt är att regionerna skall växa utifrån sina egna förutsättningar. Kommittén bör undersöka hur plan- och bygglagstiftningen kan anpassas till detta och hur den kan stimulera en ökad kommunal och regional samverkan. Genomförandet av EU:s planerings- och utvecklingssamarbete sker i dag utanför PBL-systemet och kommittén bör därför söka finna metoder för att förena den traditionella fysiska planeringen med samhällsplaneringen i övrigt.

Den regionala planeringsnivån är viktig när nationellt beslutade åtgärder och mål skall genomföras lokalt. Detta gäller exempelvis för att finna lämplig lokalisering för utbyggnad av vägar, järnvägar, elektronisk kommunikation och el- och värmeproduktionsanläggningar, t.ex. vindkraftsanläggningar. Det gäller givetvis också i hög grad för bostadsbyggandet. För att uppnå de ur ett helhetsperspektiv bästa lösningarna, med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen, behövs en ökad samordning över administrativa gränser. Kommittén bör undersöka hur lagstiftningen kan bidra till att så sker samt överväga hur länsstyrelsens roll kan utvecklas i syfte att bevaka att nationella mål får genomslag på regional och lokal nivå. Detta gäller även övriga markanvändningsbeslut med betydelse för en hel regions utveckling.

Transporternas miljöpåverkan måste beaktas i sammanhanget. I propositionen Svenska miljömål anförs att åtgärder måste vidtas som syftar till att påverka efterfrågan på transporter i miljöanpassad riktning. En del i det arbetet är att åstadkomma ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur så att bilanvändningen kan minska där alternativ finns och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras. Att skapa förutsättningar för alternativa transportformer är en annan del i det arbetet.

Översiktlig planering

PBL innehåller i dag ett system med dels icke bindande översiktliga planer, dvs. regionplaner och översiktsplaner, dels rättsverkande planer för begränsade områden, nämligen detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner.

En kommunal översiktsplan är avsedd att utgöra ett underlag såväl för beslut enligt plan- och bygglagstiftningen som för tillämpningen av andra lagar. Översiktsplaneringen bedrivs med mycket olika engagemang i landets kommuner. Ett antal kommuner använder planinstrumentet som ett sätt att föra en strategisk dialog om markanvändningen och bebyggelseutvecklingen, medan andra i hög grad har äldre, inaktuella planer som inte tjänar sitt syfte. Formerna för översiktsplaneringen behöver därför vitaliseras för att bli mer ändamålsenliga och bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Även planernas formella ställning kan behöva övervägas, liksom om det finns skäl att på ett tydligare sätt ange och prioritera vilka sakfrågor som bör behandlas i planeringsarbetet. Det är även angeläget att samverkansformerna mellan översiktsplanering och arbetet med såväl bevarandefrågor som Agenda 21 utvecklas, liksom att olika sektorsvisa planeringsprocesser samordnas inom kommunen. Därvid kan även frågor om planering för varu- och serviceförsörjning aktualiseras.

Lagstiftningen bör vidare säkerställa att den kommunala planeringen på ett bättre sätt tar hand om nationella, regionala och mellankommunala frågor och mål.

Aktualitetsprövningen av planerna behöver skärpas.

Detaljplaner m.m.

PBL-reformen innebar bl.a. en decentralisering av beslutsfattandet i markanvändningsfrågor till kommunerna. Den statliga kontrollen regleras i 12 kap. PBL som anger att länsstyrelsen skall ingripa i vissa särskilt angivna fall då viktiga allmänna intressen inte tillgodosätts. Länsstyrelsen förutsätts vidare spela en aktiv roll genom information och samråd under pågående planering.

Kommunernas starka inflytande över den fysiska planeringen bör ligga fast. Genom bl.a. tillkomsten av nya EG-rättsliga krav kan

emellertid kommunernas handlingsfrihet i markanvändningsfrågor begränsas i vissa avseenden och den statliga kontrollen därmed behöva utvidgas. Även i övrigt kan behöva studeras om den statliga kontrollen är ändamålsenligt utformad i förhållande till samhällsutvecklingen.

Nuvarande bestämmelser om detaljplan och de rättsverkningar som är knutna till en sådan plan bygger på att planen tillgodoser ett allmänt intresse som kommunen står som garant för. Detaljplanearbetet har dock i ökad utsträckning inriktats på planer för begränsade utbyggnadsprojekt. Detaljplaner för större områden, där samlade bedömningar görs vad gäller markanvändningen och där också frågor om bevarande och förvaltning av befintliga miljöer tas upp, är numera sällsynta. När det gäller de projektinriktade planerna låter många kommuner den som skall exploatera området ta en aktiv del i planarbetet. De samlade konsekvenserna av planeringen och bebyggelseutvecklingen kan därigenom bli oklara, om inte översiktsplaneringen på ett aktivt sätt behandlar sådana frågor. Vad den utvecklingen innebär både för olika allmänna intressen och för berörda enskilda parter bör analyseras.

I sammanhanget måste även det samhälleliga intresset av sunda konkurrensförhållanden tillgodoses som skapar utrymme för en mångfald av aktörer, bl.a. på byggmarknaden och inom handeln. Konkurrensverket har föreslagit att konkurrensaspekterna uttryckligen bör vägas in i de bedömningar som görs med stöd av PBL. Kommittén bör göra en analys av förslaget och därvid undersöka om det finns alternativa förslag till förändringar som kan tjäna samma syfte.

En konsekvens av att enskilda aktörer har fått en allt viktigare roll vid samhällsutbyggnaden är att också genomförandet av planer nu i större utsträckning läggs på enskilda huvudmän. Plan- och byggtutredningen föreslog bl.a. att den nuvarande huvudregeln om att kommunen normalt skall vara huvudman för allmänna platser skulle modifieras. Också dessa frågor behöver övervägas vidare. Om kommunerna skall tillåtas överlämna plangenomförandet till enskilda huvudmän måste emellertid också prövas om det behövs kompletterande regler som säkerställer att olika allmänna intressen och motstående enskilda intressen inte åsidosätts.

En annan utgångspunkt vid en analys av det nuvarande plansystemet är frågan om det ger tillräckliga möjligheter till en effektiv process för att få till stånd från allmän synpunkt angelägna

investeringar i bl.a. bostadsbyggande, infrastruktur och elektroniska kommunikationer. Därvid behöver hela kedjan från översiktsplanering och detaljplanering till bygglovsprövning och genomförandefrågor i övrigt studeras. Det kan även vara nödvändigt att se över hur denna kedja av frågor hanteras i kommunerna. Frågan om de nuvarande planformerna är ändamålsenliga eller om de behöver kompletteras eller på annat sätt förändras kan behöva tas upp.

Planformerna områdesbestämmelser och fastighetsplaner används i begränsad omfattning. Många kommuner synes knappast alls använda dem. Plan- och byggutredningen föreslog att fastighetsplanen skulle avskaffas som särskild planform. Frågan bör nu tas upp på nytt. Institutet områdesbestämmelser har inneburit vissa problem vid tillämpningen främst vad gäller frågan om vad som kan regleras genom områdesbestämmelser. Det bör därför, mot bakgrund av erfarenheterna, övervägas vilket behov det finns av en sådan planform och hur regleringen i så fall bör vara utformad.

Kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning

Bebyggelsen och den byggda miljön är av stor betydelse för möjligheterna att skapa en hållbar samhällsutveckling. Den har en socialt viktig funktion, en stor kulturell och ekonomisk betydelse samt svarar för en stor del av samhällets resursförbrukning och miljöpåverkan. Alla delar av hållbarhetsbegreppet kan sålunda appliceras på bebyggelsen. Det är därför väsentligt att den lagstiftning som styr byggandet, bebyggelsens utformning och dess förvaltning inriktas mot hållbarhet. Kommittén bör konkretisera hur detta kan utformas. Vidare bör planläggning och bygglov, som instrument för ökat ansvarstagande för bebyggelsens kulturvärden, utvecklas och göras effektiva, bl.a. för att möjliggöra att miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö uppfylls.

Den 1 juli 1995 infördes ett nytt och från bygglovsprövningen fristående tillsyns- och kontrollförfarande beträffande de tekniska egenskapskraven på byggnadsverk. Bygglovsprövningen enligt PBL begränsades samtidigt till att avse en prövning av lokaliseringen och den närmare placeringen och utformningen av byggnader m.m. Bestämmelserna om de tekniska egenskapskraven flyttades tillsammans med regler om byggprodukter till BVL.

Grundläggande utgångspunkter för förändringarna var att klargöra gränsdragningen mellan statens, kommunernas och enskildas ansvar inom byggandet. Genom de nya reglerna har tydliggjorts att det är byggherren som har ansvaret för att uppfylla de i lagstiftningen angivna kraven på egenskaper hos byggnader. Det är också byggherrens ansvar att styrka att byggnaden uppfyller kraven. För att säkerställa att byggherren har tillgång till nödvändig kompetens skall enligt gällande lagstiftning en s.k. kvalitetsansvarig utses av byggherren.

Det nya kontrollsystemet har i olika sammanhang utsatts för kritik, bl.a. avseende den kvalitetsansvariges roll och kompetens. Kritiken har förstärkts av de brister i det praktiska genomförandet som på senare tid har uppmärksammats vid flera större byggprojekt. Kommittén bör se över lagstiftningen med utgångspunkt i att den nu gällande ansvarsfördelningen mellan samhället och enskilda i sina huvuddrag inte bör ändras. Däremot kan olika parters uppgifter, roller och ansvar inom kontrollsystemet behöva förtydligas och utvecklas. I sammanhanget bör den förändrade byggherrerollen särskilt belysas liksom frågor om ansvar. Även i övrigt behöver övervägas om de former för kontroll som det nuvarande systemet innehåller är ändamålsenliga och tillförlitliga. Det bör därför prövas vilka förändringar i lagstiftningen som behövs för en effektiv kontroll av att samhällskraven på byggnader infrias, t.ex. krav på tillgänglighet och en god inomhusmiljö. I detta sammanhang bör möjligheten att utveckla den kvalitetsansvariges roll i byggprocessen belysas. Även de olika kontrollfunktionerna, exempelvis bygganmälan och slutanmälan, kan behöva analyseras. Kommittén skall beakta Byggherrens arbete med förslag till åtgärder som syftar till att hålla nere byggkostnaderna och höja kvaliteten inom bygg- och anläggningssektorn. Även frågor om finansieringen av tillsynen och kontrollen kan behöva belysas.

PBL och BVL

BVL reglerar förutom frågor som rör tekniska egenskapskrav på byggnader också frågor om byggprodukter. I den delen syftar lagen bl.a. till att ge erforderligt lagstöd för genomförandet av olika EG-rättsliga krav. Det förhållandet att BVL innehåller både regler om byggnader som flyttats över från PBL och EG-influerade regler om

byggprodukter har inneburit en delvis svåröverskådlig lagstiftning. Till svåröverskådligheten bidrar att vissa krav på byggnaders tekniska egenskaper samt de regler om tillsyn och kontroll som är knutna till bygglagstiftningen finns i PBL. En samlad genomgång bör göras av regleringen i PBL och BVL av olika tekniska frågor, inbegripet frågor om byggprodukter och frågor om tillsyn, kontroll och sanktioner. Syftet bör vara att pröva på vilket sätt bygglagstiftningen kan göras mera tydlig och överskådlig. Vid en sådan bedömning bör hänsyn tas till behovet av att regelsystemet fortlöpande kan anpassas till nya förutsättningar, bl.a. från ett EG-perspektiv. Det bör i samband därmed också övervägas om det är lämpligt att flytta de regler om byggande i teknisk mening som nu finns i PBL i syfte att samla bestämmelser om byggande i en lag.

Beslutsprocessen

Den granskning av lagstiftningen som riksdagens revisorer har gjort har som utgångspunkt haft plan- och byggprocessens längd. Denna fråga har också tidigare diskuterats, särskilt under perioder med högkonjunktur. Det finns farhågor för att angelägna investeringar i bl.a. bostadsbyggande försenas i onödan genom ett alltför utdraget beslutsförfarande. Förslag till förändringar i syfte att påskynda förfarandet har förts fram från olika håll. En samlad genomgång av frågor som rör beslutsprocessens effektivitet är därför en central uppgift vid den översyn som nu skall göras.

Både för det allmänna och för enskilda är det av stor betydelse att prövningen är snabb, effektiv och medverkar till att angelägna samhällsåtgärder såsom utbyggnad av t.ex. infrastruktur och bostäder kan genomföras utan tidsutdräkt. Samtidigt måste rättssäkerheten tillgodoses för enskilda som berörs och tillräcklig insyn och möjlighet till inflytande säkerställas för allmänheten när det gäller frågor av betydelse för samhällsutvecklingen. Detta förutsätter att beslutsunderlaget är tillräckligt, t.ex. genom att konsekvenserna i olika avseenden är redovisade.

Till frågan om beslutsprocessernas effektivitet hör frågan om instansordningen för överklaganden. I dag är prövningssystemet splittrat där regeringen prövar vissa ärenden medan andra ärenden prövas i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Frågan om en ny instansordning, där regeringen avlastas prövningen av överklaganden enligt PBL, har utretts vid flera tillfällen. Sedan

januari 2001 har en arbetsgrupp inom Regeringskansliet haft i uppdrag att utarbeta ett förslag till en ändrad instansordning. Uppdraget att finna en långsiktig, samlad lösning av denna fråga bör emellertid nu tas över av kommittén. Regeringen avser dock att under innevarande år återkomma med ett förslag om en begränsad förändring innebärande att de bygglovsärenden m.m. som regeringen i dag prövar förs över till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Prövningen av överklagade detaljplaner m.m. förutsätts därvid ligga kvar hos regeringen i avvaktan på resultatet av den vidare översyn som kommittén skall göra.

En framtida instansordning bör utformas med så få instanser som möjligt och med inriktningen att skapa en både effektiv och rättssäker organisation. Härvid bör även instansordningen i annan planeringslagstiftning uppmärksammas.

PBL ger som tidigare nämnts kommunerna ett avgörande inflytande över markanvändningen och över de avvägningar mellan olika allmänna intressen som är en viktig del av planeringsarbetet. För den nuvarande prövningen av överklaganden, i första hand detaljplaner, gäller därför som en allmän princip att det organ som prövar överklaganden normalt inte på talan av enskilda ändrar de kommunala bedömningarna när det gäller viktiga principfrågor om kommunens utbyggnad. Prövningen inriktas i stället främst på frågor om de kommunala beslutens laglighet och då bl.a. på att olika enskilda intressen beaktas i tillräcklig utsträckning. Vid den översyn som nu skall göras av instansordningen bör också övervägas om det finns skäl och möjlighet att på ett tydligare sätt i lag uttrycka principen om den kommunala handlingsfriheten när det gäller lämplighetsavvägningar mellan olika allmänna intressen och att samtidigt ange gränserna för denna handlingsfrihet. Därvid kan behöva övervägas såväl om de materiella reglerna i PBL kan förtydligas som om grunderna för överprövningen kan preciseras.

Vid diskussionen om hur beslutsprocessen i plan- och byggfrågor skall kunna effektiviseras har också frågan om möjligheterna att överklaga olika kommunala beslut ofta tagits upp. Nuvarande regler om vilka som skall betraktas som parter i olika slag av ärenden enligt PBL, och som därmed skall höras före beslut och kunna överklaga, är delvis oklara. Översynen bör därför omfatta också dessa frågor. Därvid bör intresset av effektivitet och snabbhet beaktas, vilket bl.a. innebär att det så långt möjligt bör undvikas att samma frågor överprövas flera gånger under den samlade processen av beslut rörande planer, bygglov och olika

genomförandefrågor. Det är samtidigt nödvändigt att de som påverkas av besluten verkligen har möjlighet att framföra synpunkter och att kunna överklaga vid de tillfällen då frågor som berör dem avgörs. Vid översynen av dessa frågor behöver också den utveckling som nu sker inom miljörätten beaktas och som, delvis mot bakgrund av EG-rättsliga krav, innebär bl.a. att allmänhetens och olika organisationers rätt att få tillgång till information och att delta i beslutsprocesser utvidgas.

Internationella åtaganden

Inom miljöområdet gäller en rad EG-rättsliga krav som påverkar beslut om markanvändning och byggande. Byggområdet påverkas vidare av en rad direktiv som rör bl.a. byggprodukter och energifrågor. Regleringarna är i stor utsträckning tvingande för medlemsstaterna. Olika ändringar har successivt gjorts i svensk lagstiftning som rör plan- och byggfrågor för att anpassa lagstiftningen till EG-rättsliga krav. En samlad genomgång och analys behöver nu göras av de EG-regler som kan påverka plan- och bygglagstiftningen. Därvid behöver bedömas om de åtgärder som hittills vidtagits för att införliva reglerna med svensk rätt är tillräckliga och ändamålsenliga. Bedömningen bör i detta sammanhang begränsas till konsekvenserna för plan- och bygglagstiftningen. När det gäller Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan bör bedömningen dock avse alla de åtgärder som behövs för direktivets genomförande i svensk lagstiftning. Även det föreslagna direktivet om byggnaders energiprestanda KOM (2000) 226 slutlig, som för närvarande behandlas i Ministerrådet och Europaparlamentet och förväntas kunna träda i kraft hösten 2002, bedöms i flera delar få konsekvenser för plan- och bygglagstiftningen.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el innehåller en artikel (artikel 6) om att medlemsstaterna skall utvärdera nuvarande lagar och författningar m.m. Syftet är bl.a. att hinder i lagstiftningen eller andra hinder för en ökning av produktionen av sådan el skall undanröjas, bl.a. genom effektivare och snabbare förfaranden.

En utgångspunkt för översynen är att den svenska regleringen bör utformas på ett sådant sätt att det inte råder någon tvekan om att berörda EG-rättsliga krav genomförs fullt ut. Samtidigt bör så långt möjligt den nuvarande lagstiftningens systematik behållas och dubbelprövning undvikas. Behovet av att skapa enkla och överskådliga regler bör uppmärksammas särskilt.

Sverige har under många år haft en aktiv roll i det internationella samarbetet på handikappområdet. FN:s generalförsamling antog 1993 standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. En av reglerna tar särskilt sikte på frågan om tillgänglighet till bl.a. den yttre miljön och att krav på tillgänglighet bör ställas från början, när den yttre miljön utformas och byggs upp.

Översynen skall i övrigt ske med beaktande av de krav som ställs i artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Miljömålen

För flera av de nationella miljö kvalitetsmålen har den fysiska planeringen stor betydelse. Som framhållits i den senaste propositionen om de svenska miljömålen är det med hänsyn till målens övergripande karaktär inte möjligt att genom lagstiftning göra miljö kvalitetsmålen direkt bindande. Det är emellertid viktigt att en närmare analys nu görs dels av vilka konsekvenser miljömålen har för den fysiska planeringen och byggandet, dels av behovet av ändringar i plan- och bygglagstiftningen för att underlätta arbetet med att uppnå målen. En särskilt viktig fråga är därvid sambandet mellan den fysiska planeringen och trafikutvecklingen samt möjligheterna att genom denna planering främja en omställning till ett hållbart transportsystem. Också de frågor om sambandet mellan fysisk planering, kulturmiljö- och naturvård som behandlats i regeringens skrivelse om en samlad naturvårdspolitik kan behöva övervägas vidare.

Av särskild betydelse i sammanhanget är miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Enligt riksdagens beslut med anledning av propositionen Svenska miljömål (bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36) skall den fysiska planeringen och samhällsbyggandet senast 2010 grundas på program och strategier för bl.a. hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan

åstadkommas så att bilanvändningen kan minska där alternativ finns och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras. En annan del i arbetet är att skapa förutsättningar för alternativa transportformer. I målet ingår också frågor bl.a. om hur energianvändningen skall effektiviseras och hur förnybara energiresurser skall tas till vara.

Samordning med miljöbalken

Genom miljöbalken samordnades den svenska miljölagstiftningen. Den med PBL nära sammanhängande lagen om hushållning med naturresurser m.m. inordnades i balken. I arbetet med följdlagstiftning till miljöbalken gjordes i huvudsak formella ändringar för att anpassa också plan- och bygglagstiftningen till balken. En bredare genomgång av frågan om samordningen mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken bör emellertid nu göras. Därvid bör så långt möjligt resultatet av pågående översyn av miljöbalken beaktas.

En särskild samordningsfråga rör det förhållandet att t.ex. olika verksamheter som kan innebära miljöstörningar prövas såväl enligt miljöbalken som enligt PBL. I princip är det då olika aspekter som prövas och för att en verksamhet skall få bedrivas måste den vara tillåtlig enligt båda lagarna. Miljöbalken och plan- och bygglagstiftningen gäller således parallellt. I praktiken kan emellertid liknande aspekter ibland prövas enligt båda lagsystemen. Krav på att miljöaspekter i ökad utsträckning skall beaktas vid prövningen enligt PBL kan göra en sådan situation vanligare. Det finns då en risk för dubbelprövning men också i vissa fall för att en fråga inte kommer att prövas ordentligt enligt någon lag. Detta samordningsproblem bör studeras vid översynen.

Också frågor som rör behovet av samordning med annan lagstiftning kan behöva övervägas. Det gäller bl.a. frågan om det går att få en bättre samordning med den lagstiftning som reglerar utbyggnaden av trafikanläggningar liksom skyddet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Sanktioner

I 10 kap. PBL regleras påföljder och ingripanden vid överträdelser m.m. Bestämmelserna rör såväl regleringen av byggfrågor som PBL:s reglering i övrigt. Sanktionerna består av påföljder i form av avgifter. Härutöver finns möjligheter till ingripanden i form av förbud, handräckning och förelägganden. Bostadsutskottet har 1998 behandlat motioner som berör PBL:s sanktionsregler. I fråga om tilläggsavgift vid olovligt byggande har utskottet anfört att lagstiftningen i denna del bör klargöras samt vidare att frågan om en obligatorisk anmälningsplikt vid överträdelser av sådant slag bör övervägas ytterligare. Det är också enligt utskottet lämpligt att överväga om inte tilläggsavgifterna bör tillfalla kommunen. Riksdagen har givit regeringen till känna vad utskottet anfört (bet. 1997/98:BoU5, rskr. 1997/98:141).

Vid översynen bör sanktionsreglerna behandlas. Kommittén bör överväga om sanktionssystemet, som det är utformat i dag, fungerar effektivt eller om det finns skäl att vidta förändringar av regelverket i syfte att stärka efterlevnaden av plan- och bygglagstiftningen. Härvid bör bl.a. de frågor som riksdagen har behandlat tas upp.

Uppdraget

Utredningsarbetet skall ha en bred inriktning. I föregående avsnitt har redovisats ett antal områden som behöver bli föremål för mera ingående överväganden. I det följande tas upp frågor som särskilt bör behandlas under utredningsarbetet, och där förslag till nödvändiga lagändringar skall läggas fram. I övrigt skall det vara en uppgift för kommittén att, med utgångspunkt bl.a. i olika förslag till förändringar av lagstiftningen som lämnats under de senaste åren samt efter kontakter med bl.a. olika myndigheter och organisationer, närmare överväga i vilken omfattning och på vilket sätt olika delar av plan- och bygglagstiftningen behöver revideras. I de delar där det finns tidigare utredningsförslag bör kommitténs arbete i huvudsak kunna utgå från dessa.

Hållbar utveckling m.m.

Kommittén skall

- med utgångspunkt i regeringens skrivelse om en nationell strategi för hållbar utveckling (skr. 2001/02:172) dels analysera vad en sådan strategi innebär för den del av samhällsbyggandet som rör planering av markanvändning och byggande inklusive sunda och säkra miljöer, dels överväga och redovisa vilka förändringar av plan- och bygglagstiftningen som kan behövas som ett led i genomförandet av denna strategi,
- överväga och redovisa åtgärder för att stärka demokrati- och rättighetsperspektiven i plan- och bygglagstiftningen,
- överväga och redovisa hur målen för den nationella handikappolitiken beaktas i plan- och byggprocessen samt
- med utgångspunkt i kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen analysera på vilket sätt plan- och bygglagstiftningen kan utvecklas och anpassas till ett ökat bostadsbyggande.

Regional samverkan

Kommittén skall

- redovisa hur plan- och bygglagstiftningen kan anpassas till de nya planeringsförutsättningar som bl.a. den demografiska utvecklingen innebär,
- utreda hur fysisk planering enligt PBL kan förhålla sig till regional utvecklingsplanering samt
- redovisa hur nationellt och regionalt fastställda mål skall realiserar på lokal nivå och mot denna bakgrund överväga hur länsstyrelsernas roll kan utvecklas.

Översiktlig planering

Kommittén skall

- redovisa behovet av och möjligheter att stärka den översiktliga planeringens roll, särskilt mot bakgrund av behovet av att främja en hållbar utveckling och

- överväga behovet av och möjligheterna till att utveckla samverkan mellan översiktsplanering och sektorsvis planering liksom Agenda 21-arbete, tillämpning av Habitatagendan och bevarandefrågor.

Detaljplaner m.m.

Kommittén skall

- analysera vad olika förändringar i samhället efter PBL-reformen inneburit för arbetet med att utarbeta och genomföra detaljplaner samt överväga och redovisa vilka förändringar av plan- och bygglagstiftningen som utvecklingen kan motivera,
- med utgångspunkt i intresset av att plan- och bygglagstiftningen kan underlätta angeläget samhällsbyggande överväga om nuvarande former för planering och plangenomförande på detaljplanenivå är ändamålsenliga och om samordningen med annan lagstiftning är lämpligt utformad,
- analysera hur konkurrensaspekterna beaktas vid den fysiska planeringen samt pröva om och hur planeringen kan ge bättre förutsättningar för ökad konkurrens inom bl.a. handeln och byggsektorn samt
- överväga om det är motiverat att behålla planformerna områdesbestämmelser och fastighetsplan.

Kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning

Kommittén skall

- analysera och redovisa hur lagstiftningen som styr såväl utformningen av ny som förvaltningen av befintlig bebyggelse kan inriktas mot hållbarhet,
- analysera den förändrade byggherrerollen och överväga om systemet för tillsyn och kontroll är ändamålsenligt,
- mot bakgrund av propositionen Vissa inomhusmiljöfrågor (prop. 2001/02:128) och olika erfarenheter av hittillsvarande tillämpning överväga och redovisa vilka förändringar som behövs i bygglagstiftningen för en effektiv kontroll av att de byggtekniska kraven, t.ex. kraven på tillgänglighet och en god inomhusmiljö, främjas samt

- föreslå erforderliga förändringar i PBL och BVL med syfte att minska behovet av tillförd energi för uppvärmning av befintliga byggnader samt även göra det möjligt att beakta det kommande direktivet om byggnaders energiprestanda i svensk lagstiftning.

PBL och BVL

Kommittén skall

- göra en samlad genomgång av reglerna i PBL och BVL om byggnader och byggprodukter m.m. i syfte att pröva på vilket sätt lagstiftningen kan göras tydligare och mera överskådlig och
- överväga kopplingen mellan PBL och BVL.

Beslutsprocessen

Kommittén skall

- mot bakgrund av vad bostadsutskottet anfört (bet. 2001/02:BoU6) överväga och redovisa vilka åtgärder som kan vidtas i syfte att effektivisera beslutsprocessen enligt PBL och förkorta dess längd,
- överväga hur en ny samlad instansordning för prövningen av överklaganden enligt PBL bör utformas samt redovisa de lagändringar som behövs i sammanhanget,
- överväga behovet av kompletterande regler i PBL om möjligheterna att överklaga olika typer av beslut, samt
- utvärdera gällande lagstiftning enligt artikel 6 i direktiv 2001/77/EG.

Internationella åtaganden

Kommittén skall

- göra en samlad genomgång av vad olika EG-rättsliga krav och andra internationella åtaganden innebär för plan- och bygglagstiftningen samt överväga och redovisa vilka förändringar som behövs i denna lagstiftning för att säkerställa att berörda krav och åtaganden fullt ut genomförs i svensk lagstiftning och

- när det gäller direktiv 2001/42/EG överväga och redovisa vilka förändringar som sammantaget behövs i svensk lagstiftning för att säkerställa direktivets genomförande.

Miljömålen och plan- och bygglagstiftningen

Kommittén skall

- med utgångspunkt i riksdagens beslut med anledning av proposition Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36) dels analysera vad olika miljömål innebär för planering och byggande, dels överväga och redovisa vilka förändringar av plan- och bygglagstiftningen som kan behövas för att underlätta arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen och
- med utgångspunkt i riksdagens beslut rörande propositionen Sveriges klimatstrategi (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:77), propositionen Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:313), propositionen Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126) samt regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) dels analysera vad de olika målen m.m. innebär för planering och byggande, dels överväga och redovisa vilka ändringar av plan- och bygglagstiftningen som kan behövas för att underlätta arbetet med att uppnå relevanta mål.

Samordning mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken m.m.

Kommittén skall

- överväga och redovisa vilka lagstiftningsåtgärder som behövs för att uppnå en så effektiv och smidig samordning som möjligt mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken m.fl. lagar.

Sanktioner

Kommittén skall

- överväga, mot bakgrund bl.a. av vad riksdagen uttalat (bet. 1997/98:BoU5, rskr. 1997/98:141), vilka förändringar som behöver göras av sanktionsreglerna i plan- och bygglagstiftningen.

Kostnader och andra konsekvenser

I den utsträckning kommitténs förslag påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller enskilda, skall en beräkning av kostnaderna och konsekvenserna av dessa redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall även dessa redovisas. Om förslagen innebär kostnadskonsekvenser för staten, kommuner eller landsting, skall även förslag till finansiering anges. Vidare skall konsekvenserna för jämställdheten belysas. Kommittén skall därutöver belysa konsekvenserna för näringslivet och i denna del samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Arbetsformer, tidsplan m.m.

Kommittén skall samråda med berörda kommittéer och utredningar, bl.a. Miljöbalkskommittén, Kollektivtrafikutredningen samt den utredning som tillkallats för att utreda skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse m.m. Resultatet av Byggkommissionens arbete skall beaktas. Samråd skall också ske med berörda myndigheter och organisationer. Olika erfarenheter av plan- och bygglagens tillämpning skall inhämtas och redovisas.

Uppdragets omfattning och betydelsen av att utredningsarbetet och övervägandena i olika frågor ges en tillräcklig förankring nödvändiggör att kommittén får en inte alltför kort tid till sitt förfogande. Samtidigt finns starka krav på snabba resultat i vissa frågor. Kommittén bör redovisa sitt arbete i delbetänkanden. Uppdraget att redovisa förslag till hur direktiv 2001/42/EG skall genomföras i svensk lagstiftning skall redovisas senast den 30 juni

2003. Även utvärderingen i enlighet med artikel 6 i direktivet 2001/77/EG skall redovisas vid samma tidpunkt. Förslag till åtgärder som kan effektivisera beslutsprocessen, inklusive instansordningen för överklagande samt möjligheten att överklaga, skall redovisas senast den 31 december 2003. I övrigt bör kommittén själv överväga hur olika frågor bör prioriteras i utredningsarbetet. En närmare plan för utredningsarbetet med bl.a. en tidsmässig prioritering av arbetsuppgifterna bör redovisas senast den 1 december 2002. Arbetet bör planeras med utgångspunkt i att ett slutbetänkande skall lämnas senast den 31 december 2004.

(Miljödepartementet)

Bilaga 2

**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**

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS
RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 175.1 i detta,
med beaktande av kommissionens förslag¹
med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande²
med beaktande av Regionkommitténs yttrande³
i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget⁴
och av följande skäl:

- (1) Möjligheten att använda förnybara energikällor utnyttjas i dag inte till fullo i gemenskapen. Gemenskapen anser att behovet att främja förnybara energikällor är en prioriterad åtgärd eftersom deras användning bidrar till miljöskydd och hållbar utveckling. Dessutom kan detta också skapa lokal sysselsättning, ha en positiv inverkan på social sammanhållning, bidra till försörjningstryggheten och göra det möjligt att uppfylla målen från Kyoto snabbare. Det är

¹ EGT C 311 E, 31.10.2000 s. 320 och EGT C 154 E, 29.5.2001 s. 89.

² EGT C 367, 20.12.2000, s. 5.

³ EGT C 22, 24.1.2001, s. 27.

⁴ Europarlamentets yttrande av den 16 november 2000 (EGT C 223, 8.8.2001, s. 294), rådets gemensamma ståndpunkt av den 23 mars 2001 (EGT C 142, 15.5.2001, s. 5) och Europaparlamentets beslut av den 4 juli 2001 (ännu ej offentliggjort i EGT). Rådets beslut av den 7 september 2001.

därför nödvändigt att se till att denna möjlighet utnyttjas bättre inom ramen för den inre marknaden för el.

- (2) Främjande av el producerad från förnybara energikällor är en viktig prioritering för gemenskapen, såsom beskrivs i vitboken om förnybara energikällor (nedan kallad vitboken), av skäl som hänför sig till att trygga energiförsörjningen och diversifiera energitillförseln, skydda miljön och främja den sociala och ekonomiska sammanhållningen. Detta stöddes av rådet i resolutionen av den 8 juni 1998 om förnybara energikällor⁵ och av Europaparlamentet i dess resolution om vitboken⁶.
- (3) Den ökade användningen av el producerad från förnybara energikällor utgör en viktig del av det åtgärds paket som behövs för att uppfylla Kyoto-protokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar och av varje politiskt åtgärds paket för att uppfylla ytterligare åtaganden.
- (4) Rådet i sina slutsatser av den 11 maj 1999 och Europaparlamentet i sin resolution av den 17 juni 1998 om el från förnybara energikällor⁷ har uppmanat kommissionen att lägga fram ett konkret förslag till gemenskapsregler om tillträde till den inre marknaden för el producerad från förnybara energikällor. Dessutom har Europaparlamentet i sin resolution av den 30 mars 2000 om el producerad från förnybara energikällor och den inre marknaden för el⁸ betonat att det är nödvändigt med bindande och ambitiösa mål för förnybara energikällor på nationell nivå för att nå resultat och uppnå gemenskapsmålen.
- (5) För att på medellång sikt kunna öka marknadsandelen för el producerad från förnybara energikällor måste alla medlemsstater ställa upp nationella vägledande mål för användningen av el producerad från förnybara källor.
- (6) Dessa nationella vägledande mål bör vara förenliga med alla de nationella åtaganden som gjorts i samband med gemenskapens åtaganden rörande klimatförändringar i enlighet med Kyoto-protokollet.

⁵ EGT C 198, 24.6.1998, s. 1.

⁶ EGT C 210, 6.7.1998, s. 215.

⁷ EGT C 210, 6.7.1998, s. 143.

⁸ EGT C 378, 29.12.2000, s. 89.

- (7) Kommissionen bör bedöma i vilken utsträckning medlemsstaterna har gjort framsteg när det gäller att uppnå de nationella vägledande målen och i vilken utsträckning dessa är förenliga med det övergripande vägledande målet på 12 % av den nationella bruttoenergianvändningen 2010, med hänsyn till att vitbokens vägledande mål på 12 % för hela gemenskapen senast 2010 ger värdefull vägledning för ökade ansträngningar på gemenskapsnivå och i medlemsstaterna, samtidigt som de olika nationella förutsättningarna måste beaktas. Om det behövs för att uppnå målen bör kommissionen till Europaparlamentet och rådet lägga fram förslag, i vilka kan ingå bindande mål.
- (8) Medlemsstaterna skall följa den gällande gemenskapslagstiftningen om avfallshantering om de använder avfall som energikälla. Tillämpningen av detta direktiv påverkar inte definitionerna i bilaga 2a och 2b till rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall⁹. Stöd för förnybara energikällor bör vara samstämmigt med gemenskapens övriga mål, särskilt bör hierarkin för avfallshantering respekteras. Därför bör förbränning av osorterade hushållssopor inte främjas genom ett kommande stödsystem för förnybara energikällor om ett sådant främjande skulle undergräva hierarkin.
- (9) Den definition av biomassa som ges i detta direktiv utesluter inte en annan definition i nationell lagstiftning, för andra syften än de som anges i detta direktiv.
- (10) Medlemsstaterna åläggs inte genom detta direktiv att erkänna köp av en ursprungsgaranti från andra medlemsstater eller motsvarande köp av el som ett bidrag till uppfyllandet av de ålagda nationella kvoterna. Emellertid behövs en ursprungsgaranti för el producerad från förnybara energikällor för att underlätta handeln med sådan el och öka tydligheten beträffande användarnas möjlighet att välja mellan el producerad från icke-förnybara källor och el producerad från förnybara energikällor. System för ursprungsgaranti ger inte i sig rätt att komma i åtnjutande av nationella stödmekanismer i olika medlemsstater. Det är viktigt att alla former av el som produceras från förnybara energikällor omfattas av sådana ursprungsgarantier.

⁹ EGT L 194, 25.7.1975, s. 39. Direktivet senast ändrat genom kommissionens beslut 96/350/EG (EGT L 135, 6.6.1996, s. 32).

- (11) Det är viktigt att skilja mellan ursprungsgarantier och överlåtbara gröna certifikat.
- (12) Behovet av offentligt stöd till förnybara energikällor erkänns i gemenskapens riktlinjer om statligt stöd för miljöskydd¹⁰ vilka, bland andra alternativ, beaktar behovet av att internalisera externa kostnader för elproduktion. Bestämmelserna i fördraget och särskilt artiklarna 87 och 88 i detta kommer emellertid att fortsätta att gälla för sådant stöd.
- (13) Det behöver upprättas ett rättsligt ramverk för marknaden för förnybara energikällor.
- (14) Medlemsstaterna har olika stödmekanismer på nationell nivå för förnybara energikällor, bland annat gröna certifikat, investeringsstöd, skattebefrielser eller skattelättnader, skatteåterbetalningar och system med direkt prisstöd. Ett viktigt medel att uppnå detta direktivs mål är att garantera att dessa mekanismer fungerar väl till dess att ett rättsligt ramverk på gemenskapsnivå blir operativt, för att bibehålla investerarnas förtroende.
- (15) Det är för tidigt att besluta om ett gemenskapsomfattande ramverk för stödsystem, med hänsyn till de begränsade erfarenheterna av nationella system och den nuvarande relativt låga andelen el producerad från förnybara energikällor med prisstöd inom gemenskapen.
- (16) Det är emellertid nödvändigt att efter en tillräckligt lång övergångsperiod anpassa stödsystemen till den framväxande inre marknaden för el. Det är därför lämpligt att kommissionen övervakar situationen och lägger fram en rapport om erfarenheterna från tillämpningen av nationella system. Om det är nödvändigt bör kommissionen, mot bakgrund av slutsatserna i den rapporten, lägga fram ett förslag till ett rättsligt ramverk avseende stödsystem för el producerad från förnybara energikällor. Förslaget bör bidra till uppfyllandet av de nationella vägledande målen, vara förenligt med principerna för den inre marknaden för el och ta hänsyn till särdragen hos olika förnybara energikällor, olika tekniker och geografiska skillnader. Det bör också effektivt främja användningen av förnybara energikällor och vara enkelt och samtidigt så effektivt som

¹⁰ EGT C 37, 3.2.2001, s. 3.

möjligt, särskilt när det gäller kostnaderna, samt omfatta en tillräckligt lång övergångstid på minst sju år och bibehålla investerarnas förtroende och undvika icke-återvinningsbara kostnader (stranded costs). Detta rättsliga ramverk skulle möjliggöra att el producerad från förnybara energikällor kan konkurrera med el producerad från icke-förnybara energikällor och begränsa kostnaden för konsumenten samtidigt som behovet av offentligt stöd på medellång sikt minskas.

- (17) En ökad marknadspenetration för el producerad från förnybara energikällor medger stordriftsfördelar som minskar kostnaderna.
- (18) Det är viktigt att utnyttja marknadskrafternas och den inre marknadens styrka och göra el producerad från förnybara energikällor konkurrenskraftig och attraktiv för medborgarna i Europa.
- (19) I samband med att utvecklingen av marknaden för förnybara energikällor främjas är det viktigt att ta hänsyn till den positiva inverkan på regionala och lokala utvecklingsmöjligheter, möjligheter till export, social sammanhållning och möjligheter till sysselsättning, i synnerhet när det gäller små och medelstora företag och oberoende kraftproducenter.
- (20) Sektorn för energi från förnybara energikällor har en särpräglad struktur, vilket särskilt bör beaktas vid översynen av de administrativa förfarandena för att få tillstånd att uppföra anläggningar som producerar el från förnybara energikällor.
- (21) Under vissa omständigheter är det inte möjligt att helt säkerställa överföring och distribution av el producerad från förnybara energikällor utan att nätets tillförlitlighet och säkerhet påverkas och garantier i detta sammanhang kan därför inbegripa ekonomisk ersättning.
- (22) Kostnaderna för att till nätet ansluta nya elproducenter som använder förnybara energikällor bör vara objektiva, klara och tydliga samt icke-diskriminerande, och erforderlig hänsyn bör tas till den nytta anslutna kraftverk medför för nätet.
- (23) Eftersom de allmänna målen för den föreslagna åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför på grund av åtgärdernas

omfattning eller effekter bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. Det närmare genomförandet av åtgärderna bör emellertid överlåtas på medlemsstaterna, vilket ger varje medlemsstat möjlighet att välja det sätt som bäst motsvarar dess speciella situation. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syfte

Syftet med detta direktiv är att främja en ökning av de förnybara energikällornas bidrag till elproduktionen på den inre marknaden för el och att skapa en grund för ett framtida rättsligt ramverk på gemenskapsnivå för detta.

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv avses med

- a) *förnybara energikällor*: förnybara icke-fossila energikällor (vindkraft, solenergi, jordvärme, våg- och tidvattenenergi, vattenkraft, biomassa, deponigas, gas från avloppsreningsanläggningar och biogas),
- b) *biomassa*: den biologiskt nedbrytbara fraktionen av produkter, avfall och rester från jordbruk (både vegetabiliska och animaliska ämnen), skogsbruk och närstående industrier samt den biologiskt nedbrytbara fraktionen av industriavfall och kommunalt avfall,
- c) *el producerad från förnybara energikällor*: elektricitet producerad i kraftverk där enbart förnybara energikällor används, liksom den andel av elektriciteten som produceras från förnybara energikällor i hybridkraftverk som också använder

konventionella energikällor, samt den el producerad från förnybara källor som används för att fylla lagringssystemen, undantaget den el som produceras som ett resultat av lagringssystem,

- d) *elanvändning* : nationell elproduktion, inbegripet egenproduktion, plus importerad el minus exporterad el (nationella bruttoelanvändningen).

Dessutom skall definitionerna i Europaparlamentets och rådets direktiv 96/92/EG av den 19 december 1996 om gemensamma regler för den inre marknaden för el¹¹ tillämpas.

Artikel 3

Nationella vägledande mål

1. Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att främja en ökad användning av el producerad från förnybara energikällor i enlighet med de nationella vägledande mål som avses i punkt 2. Dessa åtgärder skall stå i proportion till det uppställda målet.

2. Senast den 27 oktober 2002 och därefter vart femte år skall medlemsstaterna anta och offentliggöra en rapport med nationella vägledande mål för den framtida användningen av el producerad från förnybara energikällor uttryckt som en procentuell andel av elanvändningen för de följande tio åren. I rapporten skall också redogöras för de åtgärder som vidtagits och som planeras på nationell nivå för att uppnå dessa nationella vägledande mål. När målen fram till 2010 fastställs skall medlemsstaterna

- ta hänsyn till de referensvärden som återfinns i bilagan, och
- se till att dessa mål är förenliga med de nationella åtaganden som gjorts i samband med gemenskapens åtaganden rörande klimatförändringar i enlighet med Kyoto-protokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar.

3. Medlemsstaterna skall, första gången senast den 27 oktober 2003 och därefter vartannat år, offentliggöra en rapport som skall innehålla en analys av förverkligandet av nationella vägledande mål, med hänsyn tagen särskilt till de klimatfaktorer som eventuellt kan

¹¹ EGT L 27, 30.1.1997, s. 20.

påverka förverkligandet av dessa mål, och ange i vilken utsträckning åtgärderna är förenliga med nationella åtaganden beträffande klimatförändringar.

4. Kommissionen skall på grundval av de rapporter från medlemsstaterna som avses i punkterna 2 och 3 bedöma i vilken utsträckning

- medlemsstaterna har gjort framsteg när det gäller att förverkliga sina nationella vägledande mål,
- de nationella vägledande målen är förenliga med det övergripande vägledande målet på 12 % av den nationella bruttoenergianvändningen senast 2010 och särskilt med den vägledande andelen el producerad från förnybara energikällor på 22,1 % av gemenskapens totala elanvändning senast 2010.

Kommissionen skall offentliggöra sina slutsatser i en rapport, första gången senast den 27 oktober 2004 och därefter vartannat år. Denna rapport skall vid behov åtföljas av förslag till Europaparlamentet och rådet.

Om det i den rapport som avses i andra stycket dras slutsatsen att de nationella vägledande målen sannolikt inte stämmer överens, av skäl som inte är motiverade och/eller som inte hänger samman med nya vetenskapliga rön, med det övergripande vägledande målet, skall dessa förslag ta upp nationella mål, inklusive eventuellt bindande sådana, i en lämplig form.

Artikel 4

Stödsystem

1. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget skall kommissionen utvärdera tillämpningen av de system som används i medlemsstaterna, enligt vilka en elproducent får direkt eller indirekt stöd enligt offentliga myndigheters bestämmelser, och som skulle kunna ha en begränsande effekt på handeln, på grundval av att systemen bidrar till målen i artiklarna 6 och 174 i fördraget.

2. Kommissionen skall, senast den 27 oktober 2005, lägga fram en väldokumenterad rapport om erfarenheterna från tillämpningen och samexistensen av de olika systemen enligt punkt 1. I rapporten skall bedömas framgången, inbegripet kostnadseffektiviteten, av de stödsystem som avses i punkt 1 för att främja konsumtion av el som producerats från förnybara energikällor i enlighet med de nationella vägledande mål som anges i artikel 3.2. Rapporten skall vid behov åtföljas av ett förslag till ett ramverk på gemenskapsnivå avseende stödsystem för el producerad från förnybara energikällor.

Varje förslag till ramverk skall

- a) bidra till uppfyllandet av de nationella vägledande målen,
- b) vara förenligt med principerna för den inre marknaden för el,
- c) ta hänsyn till särdragen hos olika förnybara energikällor, samt även olika tekniker och olika geografiska förhållanden,
- d) främja en effektiv användning av förnybara energikällor och vara enkelt och samtidigt så effektivt som möjligt, särskilt när det gäller kostnaderna, och
- e) omfatta en tillräckligt lång övergångsperiod för nationella stödsystem på minst sju år och bibehålla investerarnas förtroende.

Artikel 5

Ursprungsgaranti för el producerad från förnybara energikällor

1. Medlemsstaterna skall senast den 27 oktober 2003 se till att el producerad från förnybara energikällor kan garanteras vara producerad från sådana energikällor i den mening som avses i detta direktiv i enlighet med objektiva, klara och tydliga samt icke-diskriminerande kriterier som har fastställts av respektive medlemsstat. De skall se till att det på begäran utfärdas en ursprungsgaranti med detta innehåll.

2. Medlemsstaterna får utse ett eller flera behöriga organ som skall vara oberoende i förhållande till producenter och distributörer och som skall ha i uppdrag att kontrollera utfärdandet av ursprungsgarantierna.

3. Ursprungsgarantierna skall

- innehålla uppgifter om från vilken energikälla som elen producerats, var och när den producerats och, när det gäller vattenkraftverk, installerad effekt, och
- göra det möjligt för producenter av el från förnybara energikällor att visa att den el de säljer är producerad från förnybara energikällor i den mening som avses i detta direktiv.

4. Sådana ursprungsgarantier som utfärdas i enlighet med punkt 2 bör erkännas ömsesidigt av medlemsstaterna utslutande såsom bevis på de faktorer som nämns i punkt 3. Vägran att erkänna en ursprungsgaranti som bevis, t.ex. av skäl som hänför sig till bedrägeribekämpning, måste grundas på objektiva, klara och tydliga samt icke-diskriminerande kriterier. Om någon vägrar att erkänna en ursprungsgaranti får kommissionen tvinga den vägrande parten att erkänna garantin, särskilt med beaktande av de objektiva, klara och tydliga samt icke-diskriminerande kriterier på vilka ett sådant erkännande grundas.

5. Medlemsstaterna eller de behöriga organen skall inrätta lämpliga mekanismer för att säkerställa att ursprungsgarantin är både korrekt och tillförlitlig, och de skall i den rapport som avses i artikel 3.3 beskriva de åtgärder som har vidtagits för att säkerställa garantisystemets tillförlitlighet.

6. Efter samråd med medlemsstaterna skall kommissionen i den rapport som avses i artikel 8 granska de former och tillvägagångssätt som medlemsstaterna kan följa för att garantera ursprunget för den el som producerats från förnybara energikällor. Vid behov skall kommissionen föreslå Europaparlamentet och rådet att gemensamma regler antas om detta.

Artikel 6

Administrativa förfaranden

1. Medlemsstaterna eller de behöriga organ som medlemsstaterna har utsett, skall utvärdera nuvarande lagar och författningar om de tillståndsförfaranden eller andra förfaranden som anges i artikel 4 i direktiv 96/92/EG för uppförande av produktionsanläggningar för produktion av el från förnybara energikällor i syfte att

- minska lagstiftningshinder och andra hinder för en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor,
- få fram effektivare och snabbare förfaranden på lämplig administrativ nivå, och
- se till att reglerna är objektiva, klara och tydliga samt icke-diskriminerande och beaktar fullt ut särdragen i de olika teknikerna för att utnyttja förnybara energikällor.

2. Medlemsstaterna skall senast den 27 oktober 2003 offentliggöra en rapport om den utvärdering som avses i punkt 1, vid behov med en beskrivning av de åtgärder som har vidtagits. Syftet med denna rapport är att, om det är relevant i nationell lagstiftning, ge en översikt över vilken nivå som uppnåtts och särskilt vad gäller följande frågor:

- Samordning mellan de olika administrativa organen när det gäller tidsfrister, mottagande och behandling av ansökningar om tillstånd.
- Möjligheten att fastställa särskilda riktlinjer för den verksamhet som avses i punkt 1 och möjligheten att införa ett snabbplaneringsförfarande för producenter av el från förnybara energikällor.
- Utseendet av myndigheter för att medla vid tvister mellan tillståndsgivande myndigheter och dem som ansöker om tillstånd.

3. Kommissionen skall, i den rapport som avses i artikel 8 och på grundval av de rapporter från medlemsstaterna som avses i punkt 2 i den här artikeln, utvärdera vilka metoder som är bäst för att förverkliga de mål som anges i punkt 1.

Artikel 7

Nätfrågor

1. Utan att det påverkar nätets tillförlitlighet och säkerhet skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de som ansvarar för drift av överföringsnät och distributionsnät inom deras territorium garanterar överföring och distribution av el producerad från förnybara energikällor. De kan dessutom ge prioriterat tillträde till nätet för el producerad från förnybara

energikällor. Då de som ansvarar för driften av överföringsnätet avgör inmatningsordningen mellan produktionsanläggningarna skall de prioritera anläggningar som använder förnybara energikällor, i den mån driften av det nationella elsystemet tillåter det.

2. Medlemsstaterna skall inrätta ett rättsligt ramverk eller kräva att de som ansvarar för drift av överföringsnät och distributionsnät utarbetar och offentliggör standardiserade regler om vem som skall stå för kostnaderna för sådana tekniska anpassningar, t.ex. nätanslutningar och nätförstärkningar, som behövs för att ansluta nya elproducenter som skall mata nätet med el producerad från förnybara energikällor.

Dessa regler skall grunda sig på objektiva, klara och tydliga samt icke-diskriminerande kriterier, som skall ta särskild hänsyn till alla de kostnader och fördelar som sammanhänger med anslutningen av dessa producenter till nätet. Reglerna kan medge olika typer av anslutningar.

3. När så är lämpligt får medlemsstaterna kräva att de som ansvarar för drift av överföringsnät och distributionsnät delvis eller till fullo övertar de kostnader som avses i punkt 2.

4. De som ansvarar för drift av överföringsnät och distributionsnät skall åläggas att förse nya elproducenter som önskar bli anslutna med en uttömmande och detaljerad uppskattning av de kostnader som anslutningen medför. Medlemsstaterna kan tillåta att de producenter av el producerad från förnybara energikällor som vill ansluta sig till nätet skall kunna använda en anbudsförfrågan rörande anslutningsarbetet.

5. Medlemsstaterna skall inrätta ett rättsligt ramverk eller kräva att de som ansvarar för drift av överföringsnät och distributionsnät utarbetar och offentliggör standardiserade regler för fördelningen av kostnader för systeminstallationer, t.ex. nätanslutningar och nätförstärkningar, mellan alla producenter som drar nytta av dem.

Kostnadsfördelningen skall genomföras med hjälp av en mekanism som är grundad på objektiva, klara och tydliga samt icke-diskriminerande kriterier, som beaktar de fördelar som

anslutningarna medför såväl för de ursprungligen anslutna producenterna och de senare anslutna producenterna som de som ansvarar för drift av överföringsnät och distributionsnät.

6. Medlemsstaterna skall se till att uttag av överförings- och distributionsavgifter inte diskriminerar el från förnybara energikällor, särskilt el från förnybara energikällor som producerats i randområden såsom öregioner och regioner med låg befolkningstäthet.

När så är lämpligt skall medlemsstaterna upprätta ett rättsligt ramverk eller ålägga dem som ansvarar för drift av överföringssystem och distributionssystem att se till att avgifter som tas ut för överföring och distribution av el från anläggningar som använder förnybara energikällor återspeglar realiserbara kostnadsfördelar som resulterar av anläggningens anslutning till nätet. Sådana kostnadsfördelar kan uppstå genom direkt användning av ett lågspänningsnät.

7. Medlemsstaterna skall i den rapport som avses i artikel 2. även bedöma vilka åtgärder som skall vidtas för att underlätta tillträde till nätet för el producerad från förnybara energikällor. I denna rapport skall bl.a. möjligheten att införa tvåvägsmätning undersökas.

Artikel 8

Sammanfattande rapport

På grundval av de rapporter som medlemsstaterna upprättat enligt artiklarna 3.3 och 6.2 skall kommissionen för Europaparlamentet och rådet lägga fram en sammanfattande rapport om genomförandet av detta direktiv senast den 31 december 2005, och därefter vart femte år.

I denna rapport skall kommissionen

- granska de framsteg som gjorts när det gäller att ta hänsyn till de externa kostnaderna för el producerad från icke förnybara energikällor samt effekterna av offentligt stöd till elproduktionen, och

- särskilt beakta medlemsstaternas möjligheter att uppfylla de nationella vägledande mål som fastställs i artikel 3.2, det övergripande vägledande mål som anges i artikel 3.4 och förekomsten av diskriminering mellan olika energikällor.

Vid behov skall kommissionen överlämna ytterligare förslag till Europaparlamentet och rådet tillsammans med denna rapport.

Artikel 9

Överföring

Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före den 27 oktober 2003. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

Artikel 10

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

Artikel 11

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 27 september 2001.

<i>På Europaparlamentets vägnar</i>	<i>På rådets vägnar</i>
N.FONTAINE	C.PICQUE
<i>Ordförande</i>	<i>Ordförande</i>

Bilaga

**Referensvärden för medlemsstaternas nationella vägledande mål
för de förnybara energikällornas bidrag till
bruttoelanvändningen år 2010^(*)**

I denna bilaga anges referensvärden för fastställande av nationella vägledande mål för el producerad från förnybara energikällor enligt artikel 3.2

	<i>El producerad från förnybara energikällor TWh 1997^(**)</i>	<i>El producerad från förnybara energikällor % 1997^(***)</i>	<i>El producerad från förnybara energikällor % 2010^(***)</i>
Belgien	0,86	1,1	6,0
Danmark	3,21	8,7	29,0
Tyskland	24,91	4,5	12,5
Grekland	3,94	8,6	20,1
Spanien	37,15	19,9	29,4
Frankrike	66,00	15,0	21,0
Irland	0,84	3,6	13,2
Italien	46,46	16,0	25,0 ¹
Luxemburg	0,14	2,1	5,7 ²
Nederländerna	3,45	3,5	9,0
Österrike	39,05	70,0	78,1 ³
Portugal	14,30	38,5	39,0 ⁴
Finland	19,03	24,7	31,5 ⁵
Sverige	72,03	49,1	60,0 ⁶
Förenade kungariket	7,04	1,7	10,0
Gemenskapen	338,41	13,9 %	22 %^(****)

(*) När de referensvärden beaktas som anges i denna bilaga, gör medlemsstaterna det nödvändiga antagandet att riktlinjerna för statligt stöd till skydd av miljön gör det möjligt att ha statliga stödsystem för främjandet av el producerad från förnybara energikällor.

(**) Uppgifterna avser den nationella produktionen av el producerad från förnybara energikällor under 1997.

(***) Procentandelen bidrag av el producerad från förnybara källor under 1997 och 2010 framräknad på den nationella produktionen av energi från förnybara källor dividerad med den nationella bruttoelanvändningen. Beträffande den interna handeln med energi producerad från förnybara källor (med registrerat erkänt certifikat eller ursprung) kommer beräkningen av dessa procentandelar att påverka sifferuppgifterna för medlemsstaterna 2010 men inte totalsumman för gemenskapen.

Bilaga 2

(*) Avrundad sifferuppgift härledd från ovan angivna referensvärden.

(1) *Italien* förklarar att 22 % är en realistisk sifferuppgift, under förutsättning att den nationella bruttoelanvändningen är 340 TWh år 2010. När hänsyn tas till de referensvärden som anges i denna bilaga, har Italien utgått från att den nationella bruttoelproduktionen från förnybara energikällor når upp till så mycket som 76 TWh 2010. I denna sifferuppgift räknas bidraget in från sådant icke nedbrytbart kommunalt avfall och industriavfall som används i enlighet med gemenskapens lagstiftning om avfallshantering. Om det vägledande mål som anges i denna bilaga kan uppnås beror i detta sammanhang bland annat på hur stor den nationella efterfrågan på el blir 2010.

(2) Med hänsyn till de vägledande referensvärden som anges i denna bilaga förklarar *Luxemburg* att målet för 2010 kan uppnås endast om

— den totala elanvändningen 2010 inte överstiger användningen för 1997,

— el från vindkraft kan 15-faldigas,

— el från biogas kan multipliceras med en faktor på 208,

— el producerad från den enda kommunala avfallsförbränningsanläggningen i Luxemburg, som 1997 bidrog med hälften av elen producerad från förnybara energikällor kan tas med i beräkningen helt och hållet,

— el från solceller kan ökas till 80 GWh, och

— vad som anges i dessa punkter kan uppnås från teknisk synpunkt inom den givna tidsperioden. Eftersom det saknas naturliga resurser, kan ytterligare ökning av el från vattenkraft uteslutas.

(3) *Österrike* förklarar att 78,1 % är en realistisk sifferuppgift, under förutsättning att den nationella bruttoelanvändningen 2010 är 56,1 TWh. På grund av att produktionen av el från förnybara energikällor i hög grad är beroende av vattenkraft och därför av den årliga nederbörden bör siffrorna för 1997 och 2010 beräknas på en långsiktig modell grundad på hydrologiska och klimatiska förhållanden.

(4) *Portugal* förklarar att, med beaktande av det referensvärde som anges i bilagan till detta direktiv, för att bibehålla 1997 års andel av el producerad från förnybara energikällor som ett indikativt mål för 2010, antogs det att

— det kommer att vara möjligt att fortsätta med den nationella elektricitetsplanen och bygga ut vattenkapacitet till över 10 MW,

— annan förnybar kapacitet som bara kan förverkligas med statligt finansiellt stöd, kommer att öka årligen åtta gånger mer än vad som nu är fallet.

Dessa antaganden bygger på att ny kapacitet för produktion av el från förnybara energikällor, stora vattenkraftanläggningar inte inbegripna, kommer att öka dubbelt så mycket som den nationella bruttoelanvändningen.

(5) I den *finska* handlingsplanen för förnybara energikällor ställs mål upp för den mängd förnybara energikällor som kommer att användas 2010. Dessa mål har ställts upp på grundval av omfattande bakgrundsstudier. Regeringen godkände handlingsplanen i oktober 1999. Enligt den finska handlingsplanen kommer andelen el producerad från förnybara energikällor 2010 att vara 31 %. Detta vägledande mål är mycket ambitiöst och för att genomföra det kommer det att krävas omfattande stimulansåtgärder i Finland.

(6) Vid beaktande av de referensvärden som anges i denna bilaga, noterar Sverige att möjligheten att uppnå målet är synnerligen beroende av klimatfaktorer som i hög grad påverkar vattenkraftproduktionen, särskilt variationerna i nederbörd, regnmängdernas fördelning under året och vattentillrinningen. El producerad från vattenkraft kan variera betydligt. Under extremt torra så kan produktionen uppgå till 51 TWh, medan den under våtar kan uppgå till 78 TWh. Siffran för 1997 bör alltså beräknas på en långsiktig modell som grundas på vetenskapliga fakta om hydrologi och klimatförändringar.

En vanligt förekommande metod i länder med stor andel vattenkraftproduktion är att använda statistik över vattentillrinningen som omfattar en tidsperiod på 30–60 år. Enligt svenska metoder och grundat på förhållandena 1950–1999, med korrektion för skillnaderna i den totala vattenkraftproduktionskapaciteten och tillrinningen genom åren, uppgår den genomsnittliga vattenkraftproduktionen till 64 TWh, vilket motsvarar en sifferuppgift för 1997 på 46 %. Sverige anser att 52 % är en mer realistisk sifferuppgift i detta sammanhang för 2010. Sveriges förmåga att uppnå målet är dessutom begränsad av att de kvarvarande oexploaterade älvarna skyddas av lagstiftning. Sveriges förmåga att uppnå målet betingas också i hög grad av

— utbyggnaden av kraftvärmeverk beroende på befolkningstätheten, värmeunderlag och teknisk utveckling, särskilt svartlutsförgasning,

samt

— tillstånd för vindkraftverk i enlighet med nationell lagstiftning, allmänhetens acceptans, teknisk utveckling och nätutbyggnad.