

Sammanfattning

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

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

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

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

Därefter prövas de enskilda projekten.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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