



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Arvid Lökken

Vindkraft – nationell
angelägenhet, lokal olägenhet?
Kommunal planering av vindkraft ur ett
skånskt perspektiv

Examensarbete
30 högskolepoäng

Handledare
Annika Nilsson

Ämnesområde
Miljö- och fastighetsrätt

Termin
VT 2008

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRKORTNINGAR	5
1 INLEDNING	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Metod och material	6
1.4 Avgränsning	7
1.5 Disposition	7
2 VINDKRAFTEN – EN NATIONELL ANGELÄGENHET	9
2.1 Regeringens planeringsmål för vindkraft och förnybar energi	9
2.1.1 Förslag på nytt planeringsmål	10
2.2 Regionalt planeringsmål för Skåne län	10
2.3 Vindkraften som riksintresse	11
2.4 Stöd till planeringsinsatser för vindkraft	11
3 VINDKRAFTENS EGENSKAPER	13
3.1 Vindkraften som bebyggelse och markingrepp	13
3.1.1 Lokalisering	13
3.1.2 Arealbehov	14
3.1.3 Övriga potentiella konfliktområden	15
3.2 Vindkraften som miljöfarlig verksamhet	15
3.2.1 En miljövänlig och miljöfarlig energikälla	15
3.2.2 Buller	15
3.2.3 Avstånd till bostäder	16
3.2.4 Skuggor	16
3.2.5 Visuell påverkan	16
3.2.6 Annan möjlig miljöpåverkan	17
4 GRUNDLÄGGANDE BESTÄMMELSER FÖR FYSISK PLANERING OCH MARKANVÄNDNING	18
4.1 Det kommunala planmonopolet	18

4.2	Hushållningsbestämmelserna	18
4.2.1	Miljöbalkens hushållningsbestämmelser	18
4.2.1.1	Riksintressen	19
4.2.2	Hushållningsbestämmelserna i plan- och bygglagen	20
4.3	Planläggning av mark	20
4.3.1	Översiktsplan	20
4.3.1.1	Tillägg till översiktsplan	21
4.3.1.2	Framtagande och fastställande av översiktsplan	22
4.3.1.3	Vindkraft i översiktsplan	22
4.3.2	Detaljplan	23
4.3.2.1	Detaljplanekravet och vindkraften	23
4.3.2.2	Framtagande och fastställande av detaljplan	24
4.3.3	Miljökonsekvensbeskrivning	25
4.4	Bygglov	26
5	TRE KOMMUNER	27
5.1	Kristianstad	27
5.1.1	Översiktsplan	28
5.1.2	Vindbruksplan	28
5.1.3	Ärendena	30
5.1.3.1	Ärende 1	30
5.1.3.2	Ärende 2	31
5.1.3.3	Kommentar	31
5.2	Svalöv	32
5.2.1	Pilotprojekt	32
5.2.2	Översiktsplan	33
5.2.3	Vindkraftpolicy	33
5.2.4	Ärendena	34
5.2.4.1	Ärende 3	34
5.2.4.2	Ärende 4	35
5.2.4.3	Kommentar	35
5.3	Kävlinge	36
5.3.1	Översiktsplan	36
5.3.2	Vindkraftpolicy	37
5.3.3	Ärendet	38
5.3.3.1	Ärende 5	38
5.3.3.2	Kommentar	39
6	ANALYS	41
6.1	Vindkraftens förutsättningar – det skånska perspektivet	41
6.2	Statens övergripande möjligheter att påverka vindkraftutbyggnaden	42
6.2.1	Lagstiftning	42
6.2.1.1	Riksintresse för vindbruk	43
6.2.2	Styrmedel	43
6.2.2.1	Planeringsmål	43
6.2.2.2	Planeringsstöd	44

6.3	Problematiken kring detaljplanekravet	44
6.4	De undersökta kommunerna	45
6.4.1	Inställningen till vindkraft	45
6.4.2	Översiktsplaner och policydokument	46
6.4.3	Handläggningen av ärenden	47
6.5	Myndigheter och enskildas möjligheter att påverka specifika ärenden	49
6.6	Tänkbara medel för att åtgärda eventuella brister – pågående utredningar och personliga reflektioner	50
	KÄLLFÖRTECKNING	53
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	57

Summary

The introductory parts of the essay, chapters one and two, explains the broad political consensus regarding the expansion of wind power in Sweden. This has been manifested in a number of goals for wind power planning, both on national and regional level. A temporary economic aid to municipalities with good wind conditions has been introduced in order to promote physical planning of wind mills. Special areas of national interest of wind power have also been established. A number of government bills about renewable energy and wind power emphasize the weight of the municipalities' physical planning and that they actively contribute to improved conditions for wind power planning. The current amount of windmills in Sweden today is close to 900. If the new proposals concerning wind power goals set by the Swedish Energy Agency were to be implemented, that number would have to rise to approximately 3000-6000 windmills by the year 2020. Such a steep increase in the amount of windmills would put even greater pressure on the municipalities.

Chapters three examines the nature and properties of wind mills. Wind power is an environmentally friendly and renewable source of energy but it also has an impact on the environment in the sense that it emits noise, shadows and - especially - visual impact. There are recommended values and practice regarding sound and shadow emission but no provisions that regulate minimum distance between wind mills and houses. To sum it up, it can be said the environmental advantages of windmills are recognized on both the national and the global level. However, windmills are more often than not perceived as a potential threat to the local environment. This is especially true of the densely built-up county of Skåne.

The subsequent chapter deals with the municipal “plan monopoly” and the fundamental legislations municipalities and other authorities have at their disposal regarding physical planning and building permit decisions. These rules include those regarding basic provisions concerning the management of land and water areas, location regulations, comprehensive planning, detailed planning and building permits. All municipal physical planning, and decisions regarding building permits, have to be carried out in accordance with the basic provisions concerning the management of land and water areas but it is the municipality that has to balance different interests within those provisions. The municipalities also generally have a freedom to decide if a wind farm has to undergo detailed planning or not.

Chapter five is devoted to a survey of the planning and handling of wind power in three Skåne municipalities. The survey shows that the municipalities all have chosen different ways to handle wind power. Two of the municipalities have chosen to establish so called policy documents while a third has made an addition to the comprehensive plan regarding wind power. There are resemblances in the municipalities planning but also

differences - the attitude to recommended values for environmental effects varies, the attitude to detailed planning varies and above all - the attitude to wind power varies. The chapter also contains a survey of a number of building permit cases that show tendencies to a drawn-out process, municipal passivity, and inconsistency in decisions around the detailed planning and also an insecurity regarding the rights of the individual developer.

The final chapter contains an analysis which refers to the matters discussed earlier in the essay. Deficiencies and possible improvements in current legislation and application of legislation is discussed in the light of the national goals for wind power planning and the fact that the municipalities of Skåne have among the best conditions in Sweden regarding wind power. To some extent it is also discussed what measures are reasonable in relation to local democracy, municipal autonomy and “plan monopoly”.

Sammanfattning

I de inledande delarna av uppsatsen, kapitel ett och två, konstateras att det råder en bred politisk konsensus om att vindkraften skall byggas ut i Sverige. Detta har tagit sig i uttryck i ett antal fastställda planeringsmål, både på nationell och på regional nivå. Ett tillfälligt ekonomiskt stöd till kommuner med vindförutsättningar har införts för att främja planeringsinsatser och underlätta för vindkraften. Särskilda riksintresseområden för vindbruk har även utsetts. I ett antal propositioner om förnybar energi och vindkraft betonas vikten av kommunernas planarbete och att de aktivt bidrar till förbättrade förutsättningar för planering av vindkraft. Om Energimyndighetens senaste förslag till planeringsmål realiserar, vilket skulle innebära en utbyggnad från dagens knappt 900 vindkraftverk till ca 3000-6000 vindkraftverk år 2020, ställer detta ytterligare krav på kommunerna.

I kapitel tre undersöks vindkraftens egenskaper. Vindkraften är en miljövänlig och förnybar energikälla men även en miljöfarlig verksamhet i miljöbalkens mening, eftersom den avger buller, skuggor och – inte minst – visuell påverkan. Det finns rekommenderade riktvärden och praxis beträffande ljud- och skuggpåverkan men inga bestämmelser som reglerar hur nära bostäder vindkraftverkanläggningar får uppföras och bedrivs. Sammanfattningsvis kan konstateras att vindkraften har miljöfördelar nationellt och globalt, men att den ofta betraktas som ett potentiellt hot mot den lokala miljön där den placeras – särskilt i tätbebyggda Skåne.

I det därpå följande kapitlet behandlas det kommunala planmonopolet samt det grundläggande regelverk som kommuner och andra myndigheter har att tillämpa då de planlägger mark och beslutar i bygglovsärenden. Dessa regler inbegriper hushållnings- och lokaliseringsbestämmelser, översiktsplan och detaljplan samt bygglov. I kapitlet konstateras att all planering av mark, och beslut om bygglov, skall vara förankrat i hushållningsbestämmelserna men att det är kommunen som gör avvägningen mellan olika intressen. Det konstateras även att kommunerna i regel har stor frihet att besluta om en vindkraftanläggning skall detaljplaneläggas eller inte.

Kapitel fem ägnas åt en undersökning av tre skånska kommuners planering och hantering av vindkraft. Undersökningen visar att var och en av kommunerna har valt olika sätt att hantera vindkraften på. Två av kommunerna har valt att upprätta s.k. policydokument medan en tredje tagit fram ett tillägg till översiktsplanen. Det finns likheter i planeringen men också skillnader – förhållningssättet till rekommenderade värden för miljöeffekter varierar, inställningen till detaljplan varierar och framförallt – inställningen till vindkraft varierar. Kapitlet innehåller även en undersökning av ett antal bygglovsärenden som visar tendenser till en utdragen process, kommunal passivitet, oklarhet kring detaljplanekravet och en viss rättsosäkerhet för exploatören.

Analysen i det avslutande kapitlet återknyter till de ämnen som tagits upp tidigare. Mot bakgrund av planeringsmålet och det faktum att Skånes kommuner har bland de bästa förutsättningarna i landet vad gäller vindkraft diskuteras brister och möjliga förbättringar i nuvarande lagstiftning, styrmedel och tillämpning – och i viss mån också vad som är rimligt att göra i förhållande till lokal demokrati, kommunalt självstyre och planmonopol.

Förkortningar

dB(A)	Decibel, enhet för ljudtrycksnivå.
GW	Gigawatt (1 GW=1000 MW)
kW	Kilowatt, effektmått (1 kW=1000 watt)
MB	Miljöbalken
MIUU	Metereological Institute of Uppsala University (modell för beräkning av vindstyrka)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MW	Megawatt, effektmått (1 MW=1000 kW)
PBL	Plan- och bygglagen
TW	Terawatt, effektmått (1 TW=1000 GW)
TWh	Terawattimme, energimått
ÖP	Översiktsplan

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Det råder en bred politisk konsensus om att vindkraften skall byggas ut i Sverige. Detta har tagit sig uttryck i ett antal fastställda planeringsmål, både på nationell och på regional nivå. Dessutom har riksintresseområden för vindbruk utpekats och ekonomiskt stöd till kommuner för att främja planeringsinsatser för vindkraft införts. I propositionerna 2001/02:143 och 2005/06:143 betonas vikten av kommunernas planarbete och att de aktivt bidrar till förbättrade förutsättningar för planering av vindkraft.

Kommunerna har nämligen, genom deras så kallade planmonopol, en långtgående kontroll över vad som byggs inom kommungränsen. Hur de förvaltar detta planmonopol spelar en stor roll i utbyggnaden av vindkraften.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur regeringens planeringsmål för vindkraft implementeras på lokal nivå genom kommunernas fysiska planering. Följande frågor kommer att behandlas:

- Vilka rättsregler styr den kommunala planeringen av vindkraft?
- Hur långt sträcker sig det kommunala planmonopolet?
- Hur använder kommunerna översikts- och detaljplaneverktygen i sin planering av vindkraft?
- När krävs detaljplan för vindkraftanläggningar?
- Hur behandlas bygglovsärenden gällande vindkraftanläggningar i allmänhet idag?
- Harmonierar den kommunala planeringen av vindkraft med regeringens planeringsmål?

1.3 Metod och material

Traditionell juridisk metod, med tyngdpunkt främst på lagstiftning och förarbeten snarare än på doktrin, har använts för de grundläggande delarna i uppsatsen. Därutöver har rapporter och handböcker från myndigheter samt tidskrifter använts i stor utsträckning som vindkraftspecifika källor. Studien av kommunernas hantering av vindkraft baseras i huvudsak på uppgifter från översiktsplaner, exploatörers projektbeskrivningar samt uppföljning av ett antal bygglovsärenden och rättsfall. På några ställen i uppsatsen används uppgifter från samtal med kommunala tjänstemän – namn har utelämnats av hänsyn till den enskilde, även om det i samtliga fall rör sig om okontroversiell information.

Jag har själv varit yrkesverksam inom vindkraftprojektering under arbetet med uppsatsen. Detta har gett mig en inblick i en ganska liten bransch i

kraftig förändring och inneburit många fördelar, bl.a. i sökandet efter material och uppföljning av ärenden. Uppsatsen intar sig i vissa delar också ett slags exploatörsperspektiv. Detta är naturligt eftersom utbyggnaden av vindkraft, trots att den drivs framåt med politiska medel, är beroende av privata investerare och byggherrar. Saklighet och neutralitet har dock varit ledord i arbetet och det är min uppfattning att detta avspeglas i slutresultatet.

1.4 Avgränsning

Uppsatsen bygger på ett konstaterande att det råder en stark politisk konsensus på riksnivå om att vindkraften skall byggas ut i Sverige.¹ Energipolitiska diskussioner och ställningstaganden tangeras möjligen i den avslutande analysen men har undvikits i mesta möjliga mån.

Uppsatsen behandlar landbaserad vindkraft, den i särklass vanligaste lokaliseringen av vindkraftverk idag. Havsbaserad vindkraft behandlas inte i uppsatsen annat än i jämförelsesyfte eftersom den sällan aktualiserar samma typ av planfrågor som landbaserad vindkraft. Det kan även påpekas att havsbaserad vindkraft, på grund av höga byggkostnader, i skrivande stund inte är en ekonomiskt gångbar etableringsform.²

Några av de bygglovsärenden som behandlas i uppsatsen har ännu inte avgjorts och de undersökningar som gjorts av kommunernas planering av vindkraft och hantering av vindkraftärenden är begränsade till den relativt korta tid under vilken detta arbete har skrivits. Eftersom planerings- och bygglovsprocesser tar lång tid att initiera och genomföra har det helt enkelt inte funnits möjlighet att följa nyare ärenden från början till slut, trots att arbetet med insamlande av kunskap och material till uppsatsen har bedrivits under ett och ett halvt års tid. Detta kan tjäna ett syfte i sig då det åskådliggör ett eventuellt problem med fysisk planering i allmänhet och planering av vindkraft i synnerhet, vilket också behandlas i analysen.

1.5 Disposition

Denna uppsats består, förutom föreliggande inledning, grovt sett av fyra delar i nämnd ordning – bakgrund, deskriptiv del, undersökande del och analys. Kapitel 2 utgörs av en koncentrerad sammanfattning av det politiska läge som vindkraften befinner sig i och är tänkt att utgöra en bakgrund för följande delar av uppsatsen. Den därpå följande, deskriptiva delen omfattar kapitel 3 och 4. Kapitel 3 syftar till att på ett objektivet sätt visa på den problematik som vindkraftetableringar kan medföra i form av lokaliseringsfrågor, arealbehov och miljöpåverkan. Kapitel 4 består av en redogörelse för det regelverk och de verktyg kommunerna har att tillämpa vid planeringen av vindkraft. Nästa del av uppsatsen, kapitel 5, är av undersökande och jämförande karaktär. Avsikten är att se hur tre skånska

¹ Se kapitel 2.

² Se exempelvis Energimyndigheten 2007, s. 6.

kommuner behandlar vindkraften i sin planering. Ett antal bygglovsärenden initierade vid olika tidpunkter i kommunerna undersöks också, i syfte att ge en praktisk komplettering av den teoretiska framställningen. Den sista delen, kapitel 6, är analyserande – här återknyts till de ämnen som tagits upp tidigare och uppsatsens frågeställningar, samt möjliga svar till dessa, diskuteras utförligt.

2 Vindkraften – en nationell angelägenhet

2.1 Regeringens planeringsmål för vindkraft och förnybar energi

Vindkraften har funnits länge. Redan när Cervantes på 1600-talet skrev om Don Quixotes kamp mot väderkvarnarna hade tekniken att bruka vinden och utnyttja dess kraft varit känd i tusen år, förmodligen ännu längre. Gamla bevarade möllor är dessutom ett bekant inslag i vår svenska – och inte minst skånska – landskapsbild.

Som elproduktionsform och modernt politiskt fenomen har vindkraften existerat i den svenska politiken sedan oljekriserna på 70-talet. 1975 års energiproposition innebar att en grund lades för forskningen kring energislaget – någon större tilltro till vindkraftens kapacitet eller förnybara energikällor i allmänhet fanns dock inte vid denna tid. Kärnkraftsdebatten på 80-talet innebar att forskningsanslagen till vindkraften ökade. Behovet av nya, hållbara och miljövänliga energikällor hade nu börjat uppmärksammas på allvar och vindkraften bedömdes ha framtidsutsikter. Det var dock först på 90-talet som reella ekonomiska styrmedel, främst riktade till privata aktörer, infördes för att direkt stimulera utbyggnaden av vindkraft.³

Under 2000-talet har fokus förflyttats från forskning och investerings- och produktionsbidrag (undantaget elcertifikatsystemet) och har allt mer kommit att omfatta den fysiska planeringen av vindkraften. När vindkraften har fått en ekonomisk grund att stå på är frågorna hur mycket som bör byggas – och var?

Till följd av regeringens proposition 2001/02:143 har ett nationellt planeringsmål för vindkraft fastställts. Avsikten är att skapa planmässiga förutsättningar för en årlig produktionskapacitet om 10 TWh till år 2015. Planeringsmålet skall ses som ett uttryck för Sveriges ambitionsnivå för vindkraften och ett tydliggörande av vikten av planarbetet på länsstyrelser och kommuner.⁴ Planeringsmålet har bl.a. varit en utgångspunkt för energimyndighetens arbete med att utse områden av riksintresse för vindkraft. Det nationella målet har även överförts på regional nivå för att tjänstgöra som underlag till länsstyrelsernas planarbete.⁵

Vid sidan om planeringsmålet för vindkraft så finns även ett fastställt mål om 17 TWh förnybar energiproduktion år 2016. Detta mål inkluderar samtliga förnybara energikällor men förutsätter, enligt regeringens

³ Michanek och Söderholm, s. 19 f.

⁴ Prop. 2001/02:143, s. 99 ff.

⁵ Prop 2005/06:143, s. 10.

bedömning, en ”omfattande utbyggnad av vindkraften, såväl storskalig som småskalig och både till havs och till land”.⁶

Proposition 2005/06:143 betonar ytterligare vikten av att kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter ”aktivt bidrar till förbättrade förutsättningar för planering av en lokalt förankrad, förnybar och långsiktig hållbar elproduktion från vind ...” Tillsammans med ett antal ekonomiska stödåtgärder föreslås ett stöd för kommunal översiktsplanering som sedermera också införts.⁷

2.1.1 Förslag på nytt planeringsmål

Energimyndigheten är central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi och verkar bl.a. för effektiv energiförsörjning och energianvändning samt omställningen till ett ekologiskt uthålligt energisystem.⁸

Regeringen har gett Energimyndigheten i uppdrag att under 2007 utarbeta förslag till ett nytt planeringsmål för vindkraften till år 2020. Energimyndigheten har, bl.a. med utgångspunkt i EU:s förnybarhetsmål och fördelningen av detta på de olika medlemsländerna, föreslagit 30 TWh (varav 20 TWh på land och 10 TWh till havs) som mål – ett ännu mer ambitiöst mål än de tidigare från 2002 och 2006. Det innebär att antalet vindkraftverk behöver öka från dagens knappt 900 till 3000-6000 stycken, beroende på effekt, vilket i sin tur innebär att 150-400 verk behöver byggas per år och antalet vindkraftverk i genomsnitt behöver vara 10-20 stycken i varje kommun.⁹

2.2 Regionalt planeringsmål för Skåne län

Planeringsmålet för Skåne är framtaget av Energimyndigheten och baseras på nationella bedömningen i proposition 2001/02:143. Målet är att ytterligare 606 GWh/år skall produceras med vindkraft, både land- och havsområden ut till territorialgränsen inkluderade. Länsstyrelsen i Skåne län gjorde själva 2006 den hypotetiska bedömningen att Skåne har förutsättningar för tre gånger större produktion än så men att osäkerhetsfaktorerna är många. Länsstyrelsen har därtill år 2003 fastställt att ett planeringsutrymme på 2 TWh/år är realistiskt, men att ”den avgjort största potentialen finns till havs”.¹⁰ Metoderna och underlagen som ligger till grund för bedömningarna skiljer sig åt och det är svårt att tyda någon fast linje från länsstyrelsen, även om målet 2 TWh/år torde vara det mest vedertagna. Det bör dock tilläggas att det är fem år gammalt och att mycket har hänt på det nationella planet sedan dess – och kan hända – i det fall

⁶ Prop 2005/06:143 s. 9.

⁷ Prop 2005/06:143 s. 1. Om stöd för kommunal översiktsplanering se s. 11 nedan.

⁸ Förordning (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet

⁹ Energimyndigheten 2007, s. 13.

¹⁰ Länsstyrelsen 2006, s. 5 f.

Energimyndighetens föreslagna, i föregående avsnitt behandlade, planeringsmål skulle antas.

2.3 Vindkraften som riksintresse

Energimyndigheten är den myndighet som ansvarar för bedömningen av lämpliga riksintresseområden inom energiområdet.¹¹ Energimyndigheten pekade år 2004 ut 49 områden i 13 län som riksintresse för vindbruk. I Skåne utsågs 7 områden varav 4 på land. Sedan Uppsala universitets vindkartering presenterats 2006 så har fler områden än tidigare visat sig ha hög vindpotential – bl.a. områden i Norrland och skogsområden över hela landet. Därför gjorde Energimyndigheten under 2007 en ny översyn av riksintresseområdena.¹²

Ett antal kriterier har använts vid identifieringen av riksintresseområdena. Området skall ha en medelvind om lägst 6,5 meter per sekund (på 71 meters höjd enligt MIUU-modellen) och ett skyddsavstånd till bostäder om 400 meter. Nationalparker (MB 7 kap. 2 §), nationalstadsparker (MB 4 kap 7 §) samt obrutet fjäll (MB 4 kap. 5 §) är undantagna.¹³ Området skall enligt samma kriterier vara minst 1,5 km² till ytan – ett yttrande från Länsstyrelsen i Skåne län¹⁴ ger dock vid handen att området bör kunna rymma 25MW installerad effekt, vilket knappast ryms på nämnda yta.¹⁵

Förslaget på nya områden har under början av 2008 varit på remiss hos länsstyrelserna och ett antal centrala myndigheter. Länsstyrelserna har i sin tur samrått med berörda kommuner. I maj 2008 fastställdes så de nya riksintresseområdena – totalt täcker de nya områdena 2,2 procent av Sveriges yta (land och vatten inräknat) att jämföra med tidigare 0,35 procent. Endast två områden på land (och två till havs) i Skåne län har bedömts som lämpliga. Skåne svarar därmed för 1 procent av rikets samtliga utpekade riksintresseområden för vindbruk.¹⁶

Riksintresseområdets rättsliga funktion behandlas nedan i avsnitt 4.2.1.1.

2.4 Stöd till planeringsinsatser för vindkraft

I proposition 2005/06:143 föreslås ett tillfälligt ekonomiskt stöd till kommunerna i syfte att underlätta vindkraftens utveckling. Det betonas att

¹¹ Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

¹² www.energimyndigheten.se, den 23 mars 2008.

¹³ Ibid.

¹⁴ Länsstyrelsens yttrande 2007-03-28 i vilket refereras till ”samtal med Energimyndigheten” som gett anledning till att omvärdera storlekskriteriet.

¹⁵ Se s. 14 nedan.

¹⁶ Länsstyrelsens yttrande 2007-03-28 samt www.energimyndigheten.se, den 21 juli 2008.

en översiktlig fysisk planering som föregår olika tillståndsprövningar är positiv då den bl.a. kan underlätta en framtida utbyggnad av vindkraften.¹⁷ Stödet infördes 2007 som ett riktat statsbidrag, administrerat av Boverket. Stödet får ges till kommuner som har vindförutsättningar för utbyggnad av vindkraftsanläggningar och på grund av brister i det befintliga planeringsunderlaget har beslutat att med en planeringsinsats klarlägga förutsättningarna för utbyggnad av vindkraft. Stödet får även ges till länsstyrelser som har beslutat att i samverkan med berörda kommuner i länet klarlägga förutsättningarna för vindkraft.¹⁸

Planeringsinsatserna som omfattas av stödet är framtagande av en ny översiktsplan, en fördjupning eller en komplettering av den befintliga översiktsplanen eller ett planeringsunderlag som har betydelse för den översiktliga planeringen. Stödet omfattar även detaljerad vindkartering eller landskapsanalys, eller ”andra insatser som behövs”. Kommunen får som regel stöd för halva den totala kostnaden av planeringsinsatsen, om inte särskilda skäl motiverar annat. Stödet får endast ges för planeringsinsatser som har beslutats efter utgången av år 2006 och som avses att slutföras före utgången av år 2011.¹⁹

Totalt 60 miljoner kronor är avsatta för ändamålet och delas ut under 2007 och 2008. I juni 2008 hade totalt 112 ansökningar inkommit – i Skåne från 12 stycken kommuner, varav 7 beviljats anslag.²⁰

¹⁷ Prop. 2005/06:143, s. 21.

¹⁸ Förordning (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft, 2 och 3 §.

¹⁹ Ibid, 5 och 7 §§.

²⁰ www.boverket.se den 29 juli 2008.

3 Vindkraftens egenskaper

För att närmare förstå vindkraftens roll i den fysiska planeringen och kommunernas syn på vindkraft, är det nödvändigt att först ha en kunskap om vindkraftens egenskaper, funktion och dess påverkan på omgivningen. Detta avsnitt behandlar vindkraften som verksamhet, och inte minst som miljöfarlig verksamhet. Informationen är till stor del hämtad från Boverket och Energimyndigheten, två myndigheter med lite olika perspektiv på vindkraften. Boverket behandlar dess problematiska sidor medan Energimyndigheten förmedlar en nästan uteslutande positiv syn. Detta kanske inte är så underligt då Boverkets roll är att bevaka byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering m.m.²¹ och Energimyndigheten skall främja energiproduktion, vilket nämnts ovan i avsnitt 2.2.

3.1 Vindkraften som bebyggelse och markingrepp

3.1.1 Lokalisering

För att en vindkraftetablering skall vara möjlig krävs att ett antal kriterier är uppfyllda varav några är viktigare än andra. Först och främst krävs att det finns en exploatör med intresse och ekonomisk förmåga att kunna uppföra och driva en vindkraftanläggning. Utbyggnaden av vindkraften ligger i händerna på kommersiella intressen – svenska staten bygger inga vindkraftverk förutom möjligen ”indirekt”, exempelvis genom statligt ägda Vattenfall. Vindkraftexploatörerna, eller entreprenörerna, finns i olika former och skepnader. Privatpersoner, bondgårdar, större och mindre privatägda bolag samt andelsföreningar där ett antal hushåll går ihop för att ta del av ”egenproducerad” förnybar el är vanligt förekommande. En storskalig vindkraftanläggning bestående av ett flertal verk i MW-klassen kräver dock omfattande investeringar och därmed behövs en finansiär med betydande ekonomiska tillgångar. Sådana lär dock finnas så länge den producerade elen genererar vinst.

Den viktigaste förutsättningen är dock tillgången till ett blåsigt stycke mark. I princip är ekvationen enkel, vindförhållandena bör vara så pass bra att intäkterna från den producerade elen är incitament nog för investeringen i vindkraftanläggningen. Exakt vilken vindhastighet som krävs för att en vindkraftanläggning skall bli lönsam varierar. Elpriser, stödåtgärder (exempelvis elcertifikat) och priser på vindkraftverk torde vara avgörande. Som exempel kan nämnas Energimyndigheten som använt en lägsta medelvind om 6,5 m/s på 72 meters höjd som kriterium vid förslag av riksintresseområden. Detta har sedermera kritiserats av Länsstyrelsen i

²¹ Förordning (2007:1065) med instruktion för Boverket.

Skåne län som hänvisar till att vindkraftföretag som söker tillstånd hos länsstyrelsen i allmänhet anser att 6,5 m/s är en allt för låg medelvindstyrka för lönsamma vindkraftetableringar.²²

Platsen för vindkraftetableringen bör även vara lokaliserad nära lämplig anslutningspunkt till elnätet för distribution av den producerade elektriciteten. Elnätet i fråga måste ha tillräcklig kapacitet för anslutning av elproduktionsanläggningar.²³

3.1.2 Arealbehov

Den direkta ytan på marken som ett vindkraftverk tar i anspråk utgörs av fundament och eventuell transformatorstation. Elledningar och väg tillkommer – omfattningen kan naturligtvis skilja sig åt mycket beroende på hur de befintliga el- och vägnäten ser ut. Vindkraftverkets fundament upptar en yta på mellan 8x8 och 15x15 kvadratmeter enligt uppgift från Boverket 2003.²⁴ Uppgiften är troligtvis en aning inaktuell med tanke på att vindkraftverken blivit större under de senaste fem åren. Klart är att själva markingreppet är relativt begränsat.

En vindkraftanläggning med ett flertal verk kräver dock en relativt stor yta i realiteten, detta eftersom verken bör ha ett visst avstånd mellan sig så att de inte påverkar varandras produktion (vindupptagning) negativt och så att inte turbulens uppstår vilket ger upphov till slitage. Länsstyrelsen i Skåne län och Boverket ger olika uppgifter på hur stort avståndet bör vara mellan vindkraftverk, 4-5 rotordiametrar²⁵ respektive 5-7 rotordiametrar.²⁶ Om vindkraftverk ställs längs med förhärskande vindriktning behövs det längre avståndet.²⁷ Om vi använder länsstyrelsens mer återhållsamma exempel så innebär det att en grupp om fem verk med rotordiametrar om 80 meter blir närmare 14 hektar stor. Enligt samma modell skulle en anläggning bestående av nio verk uppdelade i tre rader omfatta 72 hektar. Exempelen är dock inte helt rättvisande bl.a. eftersom storleken på vindkraftverk har ökat och skogsetableringar troligtvis kräver ännu större avstånd på grund av större turbulens. Avståndet som krävs för att 40 dB(A) inte skall överskridas vid närliggande bostäder är inte heller inräknat.²⁸

För den i hektarbegreppet oinvidde kan en populär jämförelse göras med fotbollsplaner – givet att en plan är ca 0,75 hektar stor, vilket torde ligga nära standardmåttet, innebär det att anläggningen om nio verk skulle kräva en yta om 96 fotbollsplaner. Det är lätt att se att vindkraft har inverkan på den fysiska planeringen.

²² Länsstyrelsens yttrande 2008-03-07.

²³ Boverket 2003, s. 95.

²⁴ Boverket 2003, s. 29.

²⁵ Länsstyrelsen 2006, s. 8.

²⁶ Boverket 2003, s. 30.

²⁷ Ibid.

²⁸ Se avsnitt 3.2.1 nedan.

3.1.3 Övriga potentiella konfliktområden

Den yta vindkraftanläggningar kräver, och själva verkens storlek, gör att vindkraften kanske i högre grad än många andra exploateringsföretag måste ta hänsyn till konkurrerande intressen. Luftfarten och försvaret kan ha synpunkter på en etablering, eftersom de båda tar luftutrymme i anspråk för bl.a. flygning och radiokommunikation. Av det senare skälet kan även konflikter uppstå med telekomföretag. Befintlig och planerad bebyggelse och infrastruktur kan naturligtvis även komma i konflikt med vindkraftetableringar.²⁹

3.2 Vindkraften som miljöfarlig verksamhet

3.2.1 En miljövänlig och miljöfarlig energikälla

Vindkraften betraktas generellt som en miljövänlig energikälla – den drivs av en naturkraft och den är fri från utsläpp. Livscykelanalyser visar att energiförbrukningen för tillverkning, transport, byggande, drift och rivning av ett vindkraftverk motsvarar ca 1 % av dess energiproduktion under livslängden (uppskattningsvis ca 25 år.) Det innebär att ett vindkraftverk redan efter fyra månaders drift producerat lika mycket energi som gått åt för dess tillverkning.³⁰

Denna förnybara energikälla är dock varken problemfri eller okontroversiell. Kännetecknande för vindkraften är att den har miljöfördelar nationellt och globalt, men att den ofta betraktas som ett potentiellt hot mot den lokala miljön där den placeras. En vindkraftanläggning kan mycket riktigt ha påverkan på omgivningen, inte minst genom sin dominans i landskapet och sin fysiska storlek.

En vindkraftanläggning betraktas som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § 3 st. eftersom den kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, rörliga skuggor från rotorbladen samt visuell påverkan. Buller är uttryckligen angivet som ett av rekvisiten i den aktuella paragrafen medan skuggor och visuell påverkan ryms under rekvisitet ”annat liknande”.³¹

3.2.2 Buller

Bullret består av ett aerodynamiskt skapat, ”svischliknande” ljud som uppstår då rotorbladen rör sig genom luften. I praktiken handlar det alltså inte om maskinljudet, åtminstone inte på moderna vindkraftverk. För att begränsa negativa effekter som ljudet kan medföra, tillämpas enligt senare års praxis det av Naturvårdsverket rekommenderade värdet för externt

²⁹ Boverket 2003, s. 96.

³⁰ SOU 1999:75, s. 30.

³¹ Michanek och Zetterberg, s. 251.

industribuller nattetid – 40dB(A) vid bostadshus.³² Det finns alltså inga särskilt fastställda riktvärden men ämnet har varit föremål för ett flertal rapporter och undersökningar och det talas ibland om att Sverige är det land som i särklass utrett ämnet i störst utsträckning.³³

3.2.3 Avstånd till bostäder

Det finns inte några regler som hanterar hur nära verk kan placeras bebyggelse utan detta har traditionellt bedömts utifrån ovan nämnda ljudnivåvärden (vindkraftverket placeras på ett sådant avstånd att 40dB(A) ej överskrids) och även med hänsyn till det visuella intrycket. Boverket menade 2003 att rimligt avstånd kan vara 500-1000 meter.³⁴ Länsstyrelsen i Skåne län angav 2006, med hänvisning till domar i miljödomstolen och miljööverdomstolen, ett avstånd om 500 meter som tillräckligt men att det i enskilda fall kan vara befogat med både kortare och längre avstånd.³⁵ Kommunerna har inom ramen för det kommunala planmonopolet stor frihet att själva ange rekommendationer för avstånd till bostäder, något som behandlas närmare i uppsatsens följande kapitel.

3.2.4 Skuggor

Vid soligt väder uppstår rörliga skuggor från rotorn på marken i vindkraftverkets närområde. Detta kan vara störande för människor som lever eller verkar där. Boverket rekommenderar ett gränsvärde om högst 30 timmars sammanlagd skuggpåverkan årligen, och högst 30 minuter per dag, vid bostäder. Någon undersökning av skuggors påverkan på människor har inte gjorts i Sverige och det har heller inte uppmärksamats som något problem. Moderna vindkraftverk är utrustade med en urkopplingsautomatik som stänger av verket under de perioder då störande skuggor kan väntas uppstå.³⁶

3.2.5 Visuell påverkan

Det visuella intrycket har stor betydelse – eftersom vindkraftverk är stora, rörliga konstruktioner som syns på långt håll så är det en ”immission” som påverkar fler människor än vad ljud och skuggor gör. Hur människor uppfattar vindkraftverk är i högsta grad en subjektiv fråga. Vissa tycker de är fula och störande medan andra kanske t.o.m. tycker de är vackra. I studier har faktorer såsom hur pass väl vindkraftverk passar in i det befintliga landskapet samt vilken inställning betraktaren har till vindkraft generellt tillmätts stor betydelse. Vidare kan ett vindkraftverk i drift ge ett mer positivt intryck än ett stillastående, då det förra producerar energi och ”gör nytta”. Samtidigt har det konstaterats att vindkraftverk med långsamtgående

³² Miljööverdomstolens dom, mål nr M 9282-02.

³³ Se exempelvis Pedersen, *Human response to wind turbine noise – Perception, annoyance and moderating factors*, Göteborgs Universitet 2007.

³⁴ Boverket 2003, s. 60.

³⁵ Länsstyrelsen 2006, s. 9.

³⁶ Boverket 2003, s. 61 ff, Energimyndigheten 2007, s. 16.

rotorer (vilket stora, moderna vindkraftverk har) ger ett mer harmoniskt visuellt intryck än sådana där rotorn snurrar snabbt (vanligt på lite mindre, äldre verk).³⁷

3.2.6 Annan möjlig miljöpåverkan

Vindkraftverk kan även ha negativ inverkan på naturmiljön, såväl flora som fauna, liksom alla sorters exploateringsföretag. Vindkraftverks påverkan på fågellivet är ett särskilt uppmärksammat ämne som har dokumenterats och utretts i relativt stor utsträckning. Det har kunnat konstateras att för vindkraftverk på öppen åkermark och till havs så är kollisionsrisken liten. Viss störning av häckning kan ske i verkens närhet. Rovfåglar har större benägenhet att krocka med vindkraftverk än andra arter, därför brukar särskild försiktighet påbjudas vid placering av vindkraftverk i eller nära områden med häckande rovfåglar.³⁸ Vindkraftverk kan även ha negativ påverkan på fladdermöss men forskningen är sparsam på området. I övrigt är landbaserade vindkraftverks inverkan på vilda och tama djur okänd – frågan har aldrig uppmärksamrats i större sammanhang.

Vindkraftetableringar kan komma i konflikt med kulturmiljö – dels kan exempelvis fasta fornminnen skadas vid själva etableringen, dels anses de rent visuellt inte samspela väl med äldre kulturmiljöer. Friluftslivet är ytterligare ett intresse som kan påverkas av vindkraft, genom buller, skuggor och visuell påverkan. Det kan även handla om att tillgängligheten till ett område av friluftsintrasse begränsas.³⁹

³⁷ Energimyndigheten 2007, s. 13 f.

³⁸ Energimyndigheten 2007, s. 18 f.

³⁹ Boverket 2003, s. 96.

4 Grundläggande bestämmelser för fysisk planering och markanvändning

4.1 Det kommunala planmonopolet

Plan- och bygglagen (PBL) är det främsta regelverk som styr den kommunala fysiska planeringen av bebyggelse. Enligt 1 kap. 2 § PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten, vilket brukar beskrivas som att kommunen har ”planmonopol”. Bortsett från ett par fall, där länsstyrelse och regering som representanter för regionala och statliga intressen under vissa förutsättningar kan gripa in i planeringen,⁴⁰ så har varje kommun i princip en exklusiv rätt att själv bestämma över sin planering.

Kommunerna måste dock förhålla sig till vissa grundläggande principer vilka återfinns i MB och PBL. Innan instrumenten för den formella fysiska planeringen beskrivs är det nödvändigt med en redogörelse för dessa principer, närmare bestämt hushållningsbestämmelserna i MB och hänsynsreglerna i PBL.

4.2 Hushållningsbestämmelserna

4.2.1 Miljöbalkens hushållningsbestämmelser

De så kallade hushållningsbestämmelserna återfinns i miljöbalkens 3 och 4 kapitel. De utgör miljöbalkens grundläggande materiella miljöregler avseende användning av mark och vattenområden.

Hushållningsbestämmelserna är nära knutna till fysisk planering och är det av tradition – de har bl.a. sitt ursprung i riktlinjer för den statliga fysiska riksplaneringen.⁴¹

3 kapitlet innehåller de generella hushållningsbestämmelserna,⁴² där första paragrafen lyder: *”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. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.”* Därefter följer en lista över ett antal typer av områden som, enligt Michanek, i huvudsak har

⁴⁰ 12 kap. 1 §, 6 § PBL.

⁴¹ Michanek och Zetterberg, s. 150.

⁴² Det finns även ”särskilda hushållningsbestämmelser” i 4 kap. MB, som berör särskilt utpekade områden i landet, främst kustområden, fjällmiljöer och älvar.

antingen *skydds-* eller *utnyttjandevärden*. Det handlar alltså om områden som antingen bör skyddas mot ingrepp som kan medföra skada på ett visst värde, eller områden som har utnyttjandevärde som kan försvåras av att andra utnyttjanden tillåts.⁴³ Till den förra kategorin hör exempelvis områden med speciella natur-, kultur- eller friluftsvärden (3 kap. 6 §). Till den senare kategorin hör områden som är särskilt lämpliga för bl.a. energiproduktion (3 kap. 6 §), vilket omfattar vindkraft.

Värt att notera är att det normalt endast är ”påtagliga” försvåranden av bevarandevärden och ”påtagliga” försvåranden av utnyttjanden som reglerna i 3 kap. avser att skydda. Uttrycket ”påtagligt” är oklart – enligt miljöbalkspropositionen skall åtgärden ha en *”bestående negativ inverkan på det aktuella intresset”* eller en *”tillfälligt... mycket stor negativ inverkan på detta”*.⁴⁴

4.2.1.1 Riksintressen

Områdena angivna i 3 kap. 5-9 §§ kan åtnjuta särskilt skydd i form av ”riksintresse”. Att ett område är av riksintresse innebär att det ”skall skyddas” och inte som i normalfallet ”så långt möjligt skyddas”. Riksintresset har även en annan viktig rättsföljd – staten får nämligen bryta det kommunala planmonopolet i PBL, exempelvis då länsstyrelsen kan överpröva ett detaljplanebeslut som strider mot ett riksintresse.⁴⁵

Det är de statliga sektorsmyndigheterna som har det övergripande ansvaret för arbetet med att utse riksintresseområden. Naturvårdsverket har till exempel ansvar för riksintresseområden för naturvård medan Riksantikvarieämbetet ansvarar för kulturvård. Beträffande vindkraften är det Energimyndigheten som utreder de lämpliga områdena. Vid framtagandet av intresseområden samarbetar de centrala myndigheterna med länsstyrelserna,⁴⁶ som i sin tur inhämtar yttranden från berörda kommuner.⁴⁷ Sektorsmyndigheternas beslut är inte rättsligt bindande utan avgörs i det enskilda fallet, t.ex. vid tillståndsprövning enligt MB eller PBL. Prövande domstol eller myndighet kan då göra en bedömning av ett riksintresse och hur stark betydelse det skall tillmätas.⁴⁸

I det fall en etablering, exempelvis en vindkraftanläggning, planeras nära eller inom ett område av riksintresse, eller generellt intresse (se föregående avsnitt), för annat ändamål än vindkraft så skall en rad faktorer vägas in för att utröna om vindkraften kan tillåtas eller inte. Gäller det ett riksintresseområde så skall vindkraften inte tillåtas om det kan fastslås att området verkligen har motstående riksintressekvaliteter och att skadan på dessa kommer att bli påtaglig (se föregående avsnitt). Omfattas ett område av flera riksintressen, vilket inte är ovanligt, skall företräde normalt ges åt

⁴³ Ibid, s. 151.

⁴⁴ Prop 1997/98:45, del 2, s. 30.

⁴⁵ 12 kap. 1 § PBL.

⁴⁶ Michanek och Zetterberg, s. 158.

⁴⁷ Länsstyrelsens yttrande 2007-03-28.

⁴⁸ Michanek och Zetterberg, s. 158.

”det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet eller den fysiska miljön i övrigt”.⁴⁹

Utgångspunkten är att PBL skall tillämpas parallellt med MB, och särskilt balkens hushållningsbestämmelser, vilket kommer att beskrivas närmare i följande avsnitt. Hushållningsbestämmelserna kan därför sägas vara statens främsta medel för att påverka den fysiska planeringen i landet.

4.2.2 Hushållningsbestämmelserna i plan- och bygglagen

I PBL 2 kap 1 § 1 st. återfinns samma formulering som i MB 3 kap 1 §; ”Mark- och vattenområden skall användas...”. I 2 st. anges uttryckligen att bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB skall tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked.

Vidare skall kommunen bl.a. eftersträva att uppnå en från social synpunkt god livsmiljö och även i övrigt goda miljöförhållanden. Utgångspunkten skall vara att främja en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror.⁵⁰ Bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet. Hänsyn skall tas till ett antal faktorer – kanske mest relevant för vindkraft är boendes och övrigas hälsa och säkerhet, möjligheterna att förebygga bullerstörningar samt risken för olyckor.

4.3 Planläggning av mark

Den formella fysiska planeringen sker med hjälp av tre instrument: översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser. Därutöver finns krav på bygglov vid uppförande av byggnader. Områdesbestämmelser⁵¹ förefaller sällan appliceras på, eller beröras av, vindkraftetableringar och kommer inte behandlas närmare här.

4.3.1 Översiktsplan

Syftet med kommunal översiktsplan är att lägga fast övergripande riktlinjer för mark- och vattenområden i kommunen som skall fungera vägledande i samband med beslut om exempelvis detaljplaner eller bygglov. I översiktsplanen skall kommunens redovisa sin syn på hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras. Allmänna intressen enligt 2 kap. PBL och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid ny bebyggelse skall framgå av översiktsplanen. Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB

⁴⁹ 2 kap. 10 § MB. Denna regel ska i sin tur tolkas enligt ett antal riktlinjer angivna i förarbeten, se Michanek och Zetterberg, s. 163 f.

⁵⁰ 2 kap. 2 § PBL.

⁵¹ Områdesbestämmelser kan antas för begränsade områden som inte omfattas av detaljplan för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap MB tillgodoses (5 kap. 16 § PBL). Ett syfte kan göra delar av en översiktsplan juridiskt bindande (vilket en översiktsplan inte är, se avsnitt 4.2.1 nedan).

skall tillämpas. Vidare skall särskilt redovisas hur kommunen avser att tillgodose riksintresseområden enligt miljöbalken.⁵²

Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen är just vägledande, såväl för upprättandet av detaljplaner och prövning av bygglov som för tillståndsprövning enligt miljöbalken, men inte bindande för myndigheter och enskilda.⁵³ Dock har översiktsplaner en stor tyngd som kunskapsunderlag för beslut enligt både MB och PBL. Exempelvis skall en myndighet som tillämpar hushållningsbestämmelserna i ett ärende, ange i sitt beslut om den aktuella verksamheten eller åtgärden är förenlig med kommunens översiktsplan.⁵⁴

4.3.1.1 Tillägg till översiktsplan

Översiktsplaner är av övergripande karaktär och är normalt aktuella över en längre period. Behovet av revideringar beror på samhällsutvecklingen i stort. Nya anspråk och intressen kan successivt aktualisera frågan om översiktsplanen behöver ses över för att behålla sin funktion som vägledande beslutsunderlag. Ett exempel på ett sådant nytt anspråk som kan uppkomma är lokalisering av vindkraft.⁵⁵

Översiktsplaner kan ändras eller kompletteras genom tillägg. På så sätt kan en kommun hålla sin översiktsplan aktuell utan att behöva omarbeta den fullständigt. Kommuner med lite äldre översiktsplan, där vindkraften behandlas kortfattat eller inte alls, kan således lämpligen behandla vindkraftutbyggnad i ett tillägg till planen.⁵⁶

Reglerna kring tillägg till översiktsplan har nyligen förtydligats genom en ändring i PBL.⁵⁷ Det anges numer uttryckligen att hushållningsbestämmelserna skall behandlas även i tillägget, att ett tillägg får redovisas med en annan detaljeringsgrad för det aktuella området än för översiktsplanen i övrigt, samt att tilläggets samband med, och konsekvenser för, översiktsplanen som helhet skall redovisas.⁵⁸

Som motiv till ändringen anges bland annat att kommunerna ibland anser plan- och bygglagens bestämmelser om översiktsplanering alltför omständliga för att nya anspråk och intressen skall tas till utgångspunkt för en översyn av översiktsplanen. I stället sammanställs och analyseras dessa frågor ofta i andra översiktliga program eller planeringsunderlag.⁵⁹

⁵² 4 kap. 1 § PBL.

⁵³ 1 kap. 3 § PBL.

⁵⁴ Energimyndigheten, 2004, s. 28.

⁵⁵ Prop. 2006/07:122, s. 38.

⁵⁶ Boverket 2003, s. 93.??

⁵⁷ Lag (2007:1303), prop. 2006/07:122.

⁵⁸ PBL 4 kap. 1 a § samt 8 § sista st.

⁵⁹ Prop. 2006/07:122, s. 38.

4.3.1.2 Framtagande och fastställande av översiktsplan

Processen för upprättande av översiktsplan, samt ändring av eller tillägg till den samma, består grovt sett av tre steg: samråd, utställning och antagande. När kommunen upprättar planförslaget skall samråd ske med länsstyrelse, eventuella regionplane-organ och berörda kommuner. Även myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av den förslagna översiktsplanen skall beredas tillfälle till samråd. Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och ge möjlighet till insyn och påverkan.⁶⁰ Länsstyrelsens roll i samrådet är uttryckligen att ta tillvara och samordna statens intressen i förhållande till översiktsplaneringen. Vidare skall länsstyrelsen tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om allmänna intressen enligt 2 kap som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden (hushållningsbestämmelserna). Länsstyrelsen skall bl.a. även verka för att riksintressen tillgodoses.⁶¹

Innan översiktsplanen antas skall kommunen ställa ut förslaget under minst två månader. Under utställningstiden har i princip vem som helst möjlighet att inkomma med synpunkter. Länsstyrelsen skall å sin sida avge ett granskningsyttrande där det bl.a. skall framgå om riksintressen ej tillgodoses men inget om hur hushållningsreglerna tillämpas i övrigt – såtillvida de inte handlar om hushållning av mark och vatten som berör två eller fler kommuner.⁶²

Inkomna yttranden skall sammanställas och eventuella förslag som uppkommit med anledning av yttrandena skall redovisas. Om förslaget till översiktsplan ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske. Översiktsplanen och ändringar av den antas av kommunfullmäktige.⁶³

4.3.1.3 Vindkraft i översiktsplan

Boverket menar att kommuner med förutsättningar för att utvinna vindkraft normalt bör ange sin syn på utbyggnad av vindkraft samt riktlinjer för eventuell etablering av vindkraftverk i översiktsplanen, eller i tillägg eller fördjupningar till densamma. Boverket ger även exempel på sådant som kan behandlas i översiktsplanen. Däribland nämns lämpliga områden för vindkraftetableringar, gärna i prioritetsordning, men även områden som bedömts som olämpliga kan redovisas. Generella riktlinjer för lokalisering av vindkraftverk är lämpligt att ange, såsom lämpliga avstånd mellan verk och grupper av verk, samt avstånd till störningskänslig bebyggelse.⁶⁴ Det

⁶⁰ 4 kap. 3-4 §§ PBL.

⁶¹ 4 kap. 5 § PBL.

⁶² 4 kap. 6 och 9 §§ PBL.

⁶³ 4 kap. 10-11 §§ PBL.

⁶⁴ Boverket 2003, s. 90.

bör även anges särskilt om detaljplan krävs eller ej.⁶⁵ Däremot nämns inte riktvärden för ljud- och skuggimmissioner.

Ställningstagandena i planen bör baseras på bl.a. vindförhållanden, elnätets kapacitet, avvägningar mot andra allmänna intressen, landskapsanalyser och visuell påverkan samt bedömningar av eventuella störningar på boende. Utformningen bör ske i dialog med såväl allmänheten som representanter för andra intressen.⁶⁶

4.3.2 Detaljplan

Detaljplan är ett dokument som upprättas för att reglera markanvändningen inom ett visst område av kommunen. Som namnet antyder handlar det om en planering på detaljnivå, till skillnad från den översiktliga planeringen. I detaljplanen kan bindande bestämmelser införas beträffande bl.a. byggnaders användning, placering, utformning och utförande samt högsta tillåtna värden för buller och andra föroreningar enligt 9 kap. MB.⁶⁷

Till skillnad från översiktsplan så är detaljplan juridiskt bindande för myndigheter och enskilda. Det kan nämnas att detaljplanens rättsligt bindande verkan är av frånstyrande karaktär, däremot inte tillstyrande. Det är inte tillåtet att bygga ”i strid mot” planen, däremot garanterar inte planen att området verkligen kommer att utnyttjas för det avsedda ändamålet och det ligger inget tvång på den enskilde markägaren att genomföra planen.⁶⁸

4.3.2.1 Detaljplanekravet och vindkraften

Det s.k. detaljplanekravet, alltså i vilka situationer detaljplan krävs, regleras i 5 kap. 1 § PBL. Lagrummet föreskriver att detaljplan skall upprättas vid ”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”.⁶⁹ Bygglövspliktiga anläggningar likställs med bebyggelse och därmed är plankravet direkt tillämpligt på vindkraftverk.⁷⁰

Det är kommunen som, med stöd av reglerna i 5 kap. 1 § PBL, avgör om detaljplan krävs i det enskilda fallet utifrån vad vindkraftetableringen aktualiserar för frågor. I förarbeten anges andra förhållanden, förutom de i lagrummet uttryckligen angivna, som kan ha betydelse då frågan om

⁶⁵ Boverket 2003, s. 112.

⁶⁶ Boverket 2003, s. 90.

⁶⁷ 5 kap. 7 § PBL.

⁶⁸ Michanek och Zetterberg, s. 452 f.

⁶⁹ Detaljplanekravet omfattar ytterligare ett fall som handlar om förändring eller bevarande av bebyggelse, något som sällan torde aktualiseras i samband med vindkraft och därför inte behandlas här.

⁷⁰ Vindkraftverk är bygglövspliktiga anläggningar, se avsnitt 4.4 nedan.

detaljplan skall avgöras. Bland dessa kan nämnas arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området, förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen inom området, allmänhetens intresse, antalet berörda sakägare och andra enskilda intressenter.⁷¹

Boverket nämner vindkraftetableringens förenlighet med översiktsplanen som en faktor att ta hänsyn till då kommunen beslutar om detaljplan behövs eller ej. Om översiktsplanen är tydlig och uttömmande och om de motstående intressena i huvudsak består av andra allmänna intressen som anges i 2 kap. PBL, kan de intresseavvägningar som gjorts i översiktsplanen vara tillräckliga – ärendet kan då avgöras genom bygglovsprövning. Å andra sidan kan kommunen besluta att detaljplan krävs även om etableringen står i överensstämmelse med översiktsplan i det fall *”översiktsplan och bygglovsprövning inte ger tillräckligt stöd för att bedöma lokalisering placering och utformning av anläggningen och avgöra intressekonflikterna inom området”*. Boverket nämner också att detaljplan kan bli aktuellt då en kommun, trots att en vindkraftetablering har bristande förankring i översiktsplan, kan anse det motiverat att ompröva förutsättningarna i det enskilda fallet.⁷²

Boverket nämner även att kommunens planeringstradition är en faktor som påverkar valet av instrument men att *”det avgörande bör emellertid vara vilket behov som föreligger för att använda den ena eller andra planeringsformen”*.⁷³ Michanek och Zetterberg å sin tur menar att plankravet är vagt utformat, eftersom det saknas klara kriterier för vad som enligt 5 kap. 1 § är *”sammanhållen bebyggelse”*, *”betydande inverkan på omgivningen”* och *”stor efterfrågan på mark för bebyggelse”*.⁷⁴

Sammanfattningsvis kan konstateras att detaljplanekravet är tätt knutet till det kommunala planmonopolet och att en kommun har stor frihet att besluta om detaljplan för vindkraftanläggningar. Ämnet behandlas ytterligare i analysen, avsnitt 6.3 nedan.

4.3.2.2 Framtagande och fastställande av detaljplan

Förfarandet i samband med framtagande av detaljplan regleras i 5 kap. PBL och liknar det för översiktsplan. De ”tre stegen” samråd, utställning, antagande är i princip likadana, samrådsretsen är den samma, och planen antas av kommunfullmäktige. Det finns dock vissa väsentliga skillnader såsom att beslut om detaljplan kan överklagas av enskilda och vissa myndigheter.⁷⁵ Länsstyrelsen får pröva och upphäva beslut om detaljplan om ett riksintresse inte tillgodoses, mellankommunalt samarbete brustit,

⁷¹ Prop 1985/86:1, s. 159.

⁷² Boverket 2003, s. 112.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Michanek och Zetterberg, s. 455.

⁷⁵ 13 kap. 2-3 §§ PBL.

miljökvalitetsnormer inte följs eller om bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes eller övriga hälsa eller säkerhet etc.⁷⁶

Framtagandet av detaljplan kan, liksom för översiktsplan, vara en tidskrävande process. Man kan ibland tillämpa ett snabbare, s.k. ”enkelt planförfarande” men bara om planförslaget är okontroversiellt.⁷⁷ Än mer intressant är kanske den långa tid som kan gå åt för att få till stånd en detaljplan för den som är intresserad av att bygga. Det är kommunen som ensam avgör om och när en detaljplan skall upprättas – det går inte för den enskilde att formellt ”ansöka” om detaljplan och det går heller inte att angripa kommunal passivitet. Michanek nämner ett slags ”moment 22” som kan uppstå i det fall förhållandena är sådana att detaljplanekravet anses gälla enligt 5 kap. 1 PBL i ett vindkraftärende men kommunen är osäker på vad som är den lämpliga markanvändningen i området. Det kan då dröja länge innan detaljplan, eventuellt, upprättas och antas. Under tiden är det inte möjligt att bevilja bygglov för vindkraftverk i området eftersom bygglov inte får ges om kommunen anser att någon av förutsättningarna för detaljplan är uppfyllda.⁷⁸

4.3.3 Miljökonsekvensbeskrivning

Vid upprättandet av plan skall kommunen ta ställning till om planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan.⁷⁹ Om så är fallet skall en miljökonsekvensbeskrivning av planen upprättas, inom ramen för ett förfarande som kallas miljöbedömning. Syftet med miljöbedömningen är att *”integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas”*.⁸⁰

Miljökonsekvensbeskrivningen liknar till innehållet den som en verksamhetsutövare skall upprätta vid ansökan om miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Den skall bl.a. innehålla rimliga alternativ med hänsyn till planen eller programmets syfte, en beskrivning av miljöförhållandena och hur dessa kan komma att utvecklas och vilken betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på människors hälsa, biologisk mångfald m.m.⁸¹ Ett särskilt samråd skall hållas om MKB:n med berörda kommuner och myndigheter samt allmänheten, utöver det samråd som själva planen aktualiserar.⁸²

⁷⁶ 12 kap. 1 § PBL.

⁷⁷ 5 kap. 28 § PBL.

⁷⁸ Michanek och Söderholm, s. 118.

⁷⁹ 6 kap. 11 § MB. Betydande miljöpåverkan bestäms med stöd av regler i förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

⁸⁰ 6 kap. 11 § 2 st. MB.

⁸¹ 6 kap. 12 § MB.

⁸² 6 kap. 14 § MB.

4.4 Bygglov

Att uppföra byggnader kräver som regel bygglov enligt PBL.⁸³ Prövningen sker i första instans i den kommunala byggnadsnämnden. Vindkraftverk är bygglovspliktiga i tre fall: om vindturbinens diameter är större än två meter, 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.⁸⁴ I realiteten omfattar därför bestämmelsen de flesta vindkraftverk, utom möjligtvis enstaka, mindre s.k. ”gårdsverk”.

I områden som saknar detaljplan skall bygglov beviljas om vindkraftanläggningen uppfyller kraven i 2 kap. PBL (hushållningsbestämmelserna), om området i fråga innan byggnation inte skall föregås av en detaljplaneläggning och att anläggningen inte strider mot områdesbestämmelser.⁸⁵ Vidare måste anläggningen placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. För att tillstånd skall ges krävs också att vindkraftanläggningens yttre, i form och färg, är estetiskt tilltalande och ger en god helhetsverkan.⁸⁶ Vad gäller placeringen av kraftverken måste det stå klart att de eller deras avsedda användning inte inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenhet för omgivningen.⁸⁷ Som tidigare nämnts talar en tydlig och uttömmande översiktsplan för att en vindkraftetablering kan avgöras genom en bygglovsprövning.⁸⁸

För en vindkraftanläggning som skall byggas inom ett detaljplanerat område skall bygglovsansökan bifallas om åtgärden inte strider mot detaljplanen.⁸⁹ Hushållningsbestämmelserna aktualiseras inte i detta fall eftersom lämplighetsavvägningen redan har gjorts i detaljplanen. I övrigt ställs dock samma krav på utformning, förenlighet med stads- och landskapsbild och natur- och kulturvärden samt fara eller olägenhet för omgivningen som för område utan detaljplan. Det är även möjligt att i detaljplan föreskriva att bygglov inte krävs för uppförande av byggnad.⁹⁰

⁸³ 8 kap. 1 § PBL.

⁸⁴ 8 kap. 2 § 6 p. PBL.

⁸⁵ 8 kap. 12 § PBL.

⁸⁶ 3 kap. 1 § PBL.

⁸⁷ 3 kap. 2 § PBL.

⁸⁸ Se avsnitt 4.3.2.1 ovan.

⁸⁹ 8 kap. 11 § och 3 kap. 2-3 §§ PBL.

⁹⁰ 8 kap. 5 § PBL.

5 Tre kommuner

I detta kapitel beskrivs tre olika skånska kommuner utifrån hur de behandlar vindkraften i den översiktliga planeringen, deras ställningstagande till eventuella riksintressen samt hur frågan om detaljplan i vindkraftsammanhang hanteras. Ett antal bygglovsärenden undersöks också.

5.1 Kristianstad

Kristianstad är Skånes till ytan största kommun med en areal på 1 346 kvadratkilometer. Kommunen har cirka 77 245 invånare.⁹¹

Kristianstad har ett skiftande landskap bestående av öppen åkermark, skogstäckta åsar och småbruten urbergsbygd. Stora variationer i berggrund, jordar, vattentillgång och kulturpåverkan kombinerat med läget på gränsen mellan kontinentens lövskogsregion och den norra barrskogsregionen gör att kommunen har ett mycket rikt utbud av naturtyper. År 1990 upptog jordbruket knappt hälften av kommunens yta och en dryg tredjedel av ytan utgjordes av skogsmark.⁹² Sedan dess har troligtvis jordbruket minskat något till förmån för skogsbruket – en allmän tendens i brukandet av mark i Sverige.⁹³

På grund av sin stora yta, som erbjuder relativt många områden på avstånd från bebyggelse och med god vindpotential, får Kristianstad betraktas som mycket attraktivt för vindkraft. 2008 fanns 20 vindkraftverk uppförda i kommunen, främst placerade enskilt eller i mindre grupper i slättlandskapet.⁹⁴ Nya vinddata från Uppsala Universitet har visat på oanade vindstyrkor på Kristianstads skogsbevuxna åsar vilket gör kommunen än mer intressant ur vindkraftsynpunkt. Det kan också nämnas att ett av Sveriges mer framträdande havsbaserade vindkraftprojekt planeras i Hanöbukten, utanför Kristianstads kust, i ett område som också är av riksintresse för vindkraft.⁹⁵

Ytterligare två riksintresseområden för vindkraft finns inom kommunens gränser. Ett av dem, beläget i södra inlandet utsågs redan 2004 men inga vindkraftverk har byggts där och några etableringsplaner verkar för närvarande inte finnas. Ett nytt riksintresseområde, beläget på Linderödsåsen i västra Kristianstad, tillkom under 2008 och där finns även intresse att bygga (se avsnitt 5.1.3 nedan).

⁹¹ www.scb.se den 15 juli 2008.

⁹² Kristianstads kommun 1990, s. 7.

⁹³ Se exempelvis Skogsstatistisk Årsbok 2007, s. 41.

⁹⁴ Kristianstads kommun 2008, s. 5.

⁹⁵ Energimyndigheten, 2004.

5.1.1 Översiktsplan

Kristianstads kommuns gällande översiktsplan är från 1990.⁹⁶ Vindkraften behandlas mycket kortfattat i översiktsplanen – troligtvis för att den vid denna tid var en ung och obeprövad energikälla men det kan också ha andra, möjligtvis politiska, orsaker. I avsnittet om energifrågor står att läsa att kommunstyrelsen avstyrker lokalisering av vindkraft till lands inom kommunens område. Däremot tillstyrks vindkraftsutbyggnad till havs. Det påpekas också att vindkraften rimligen bör betraktas som en nationell angelägenhet och lämpliga vindkraftsområden betraktas som riksintressen.⁹⁷

Arbete pågår med att ta fram en ny översiktsplan för Kristianstads kommun. Ett första led i detta arbete är en fördjupad översiktsplan för tätorten Kristianstad som baseras på ett program, kallat ”Kristianstad växer”, vilket antogs 2005. Programmet behandlar främst bostadsbyggande, boendemiljö och kommunikationer. Energi och vindkraft behandlas inte i programmet.

Kristianstads kommun har dock sedan slutet av nittiotalet arbetat aktivt med en miljöprofil. Fossila bränslen skall bytas ut mot förnybar energi och koldioxid skall minska. Kommunstyrelsen deklarerade 1999 att kommunens långsiktiga vision är en fossilbränslefri energianvändning.⁹⁸ Som ett led i miljöarbetet antogs år 2005 en energiplan och en klimatstrategi som uttrycker en positiv inställning till vindkraft. Det övergripande målet är att användningen av vindenergi skall öka. Ett uttryckligt delmål är att vindkraftproduktionen skall uppgå till 50 GWh/år. År 2005 låg produktionen på ca 16 GWh/år. Detta innebär att kommunen skall se till så att förutsättningar ges så att vindkraften kan byggas ut, bl.a. genom att peka ut lämpliga områden för vindkraft i översiktsplan.⁹⁹

5.1.2 Vindbruksplan

På grund av ett stort intresse från entreprenörer att etablera vindkraftanläggningar i Kristianstad, och en ökad mängd bygglovsansökningar, gav kommunstyrelsen under början av 2007 Stadsbyggnadskontoret uppdraget att utforma en vindbruksplan med hjälp av externa konsulter.¹⁰⁰

En första utställningsversion av vindbruksplanen presenterades i november 2007 och en reviderad version, främst med ett antal ändringar av kartan över de områden som utpekats som mer eller mindre lämpliga, baserade på inkomna synpunkter, ställdes ut i april 2008.¹⁰¹ Den första versionen föregicks av möten som arrangerats av kommunen, dit både allmänhet och

⁹⁶ Flertalet fördjupningar har dock gjorts genom åren, främst avseende tätorterna.

⁹⁷ Kristianstads kommun 1990, s. 19.

⁹⁸ Kristianstads kommun, Energiplan 2006-2008, s. 2.

⁹⁹ Ibid, s. 27.

¹⁰⁰ www.kristianstad.se, den 3 november 2007.

¹⁰¹ 4 kap. 10 § 2 st. PBL stadgar att om ett planförslag ändras väsentligt efter utställningen skall ny utställning ske.

exploatörer bjöds in, och där synpunkter på eventuell vindkraftutbyggnad i Kristianstad samt utkast till kommande vindbruksplan har kunnat framföras. Samrådet och utställningen har även skett via Kristianstads kommuns hemsida där arbetet med vindbruksplanen beskrivits utförligt och där besökare har haft möjlighet att fylla i en enkät bl.a. om var i Kristianstad de kan tänka sig vindkraft.¹⁰²

Vindbruksplanen, i sitt samråds- och utställningsutförande, får betecknas som relativt omfattande. Den är drygt 60 sidor lång, grovt uppdelat på en analysdel där förutsättningarna för vindkraft utreds, en del där avvägning mellan olika intressen behandlas samt en del innehållande riktlinjer, restriktioner och rekommendationer. Utgångspunkten är ambitiös: målsättningen är att kommunen skall visa på planeringsförutsättningar för en vindkraftsproduktion motsvarande kommunens hela elbehov.¹⁰³

Tyngdpunkten ligger på analys av landskapets visuella förutsättningar – landskapskaraktärer har bedömts utifrån ett ”tålighetsperspektiv”¹⁰⁴ och siktlinjer har studerats. Kanske mest konkret är den karta som redovisar ”områden som prioriteras för större vindkraftetableringar”, ”områden som är tänkbara för mindre vindkraftetableringar” och områden som bedömts vara olämpliga och där kommunen kommer att vara ”restriktiv när det gäller att bevilja tillstånd enligt PBL och MB”. Lämpliga och olämpliga områden bedöms, förutom den visuella aspekten, utifrån vindpotential (enligt MIUU-metoden), avstånd till bostäder, natur- och kulturmiljöintressen, friluftintressen och fågelliv.¹⁰⁵ Även andra faktorer som försvarets och luftfartens intressen behandlas men har inte varit avgörande vid utpekandet av de olika områdena.

Det är värt att notera att endast hälften av det område som Energimyndigheten nyligen utsett till riksintresse (Maltesholm) bedömdes som lämpligt för vindkraftetablering i den första utställningsversionen av vindbruksplanen. I den reviderade utställningsversionen har området utökats något efter synpunkter från markägaren och exploatör. Anledningen till avgränsningen är att den närliggande åsslutningen är visuellt känslig och att den rymmer naturvärden och fågelliv. Det finns också motstående riksintressen på åsslutningen men avgränsningen har gjorts över större yta än dessa.¹⁰⁶

I vindbruksplanen finns inga rekommenderade avstånd till bostäder utan sådant avstånd som gör att det i praxis angivna riktvärdet för ljudimmission, 40dB(A), kan hållas anges som tillräckligt.¹⁰⁷ I övrigt hänvisas till gällande rekommendationer för skuggpåverkan och annan miljöpåverkan. Om

¹⁰² www.kristianstad.se, den 3 november 2007.

¹⁰³ Kristianstads kommun 2008, s 40.

¹⁰⁴ I princip överensstämmande med de metoder som Boverket beskriver i Boverket 2003.

¹⁰⁵ Kristianstads kommun 2008, s. 44 ff.

¹⁰⁶ Se även avsnitt 5.1.3.1 nedan.

¹⁰⁷ Kristianstads kommun 2008, s. 35 och 56.

detaljplanebehovet anges att avvägning skall göras i varje enskilt fall, beroende på projektets omfattning och förväntade påverkan.¹⁰⁸

Vindbruksplanen skall i ett senare skede inarbetas i kommunens översiktsplan men antas initialt ”som en policy för kommunens vindkraftutbyggnad”.¹⁰⁹ Utställningen av vindbruksplanen pågick till den 14 juli 2008. Därefter skall inkomna synpunkter behandlas och planen antas av kommunfullmäktige.

5.1.3 Ärendena

5.1.3.1 Ärende 1

Inom ett större skogsområde beläget på Linderödsåsen i Kristianstad önskar en exploatör (härefter kallad A) uppföra en relativt omfattande vindkraftanläggning. Området omfattas inte av några formella motstående intressen, i anslutning till området finns dock riksintresseområden för såväl natur- som kulturmiljö samt Natura 2000-områden. De ursprungliga planerna omfattade ca 20-25 vindkraftverk men sedan Energimyndigheten föreslagit ett område med kapacitet för uppåt 50 verk som riksintresse för vindbruk har möjligheterna att etablera en större anläggning övervägts.¹¹⁰

Eftersom A förväntat sig att kommunen skulle komma att kräva detaljplan för projektet inlämnades en anhållan om detaljplaneläggning, vilken inkom till kommunen den 2 oktober 2006. Denna anhållan behandlades i byggnadsnämnden den 5 december samma år där det beslutades att ”*ärendet vilandeförklaras i väntan på en övergripande strategi för vindkraft*”¹¹¹ (se avsnitt 5.1.2 ovan). Någon detaljplaneläggning kan alltså inte initieras förrän vindbruksplanen är antagen¹¹² – vilket ursprungligen beräknas kunna ske i maj 2008.¹¹³

Då en samrådsversion av vindbruksplanen presenteras står det klart att det aktuella området är utpekad som lämpligt för vindkraft. Området är dock betydligt mindre än det som Energimyndigheten i juni 2008 fastslår vara av riksintresse för vindbruk. Detta motiveras främst med att åsslutningen – där de yttre delarna av anläggningen eventuellt skulle kunna lokaliseras – är visuellt känslig och rymmer känsliga fågelvärden. A önskar att området i vindbruksplanen utvidgas och inger därför en landskapsanalys och en enklare fågelundersökning, framtagna av externa konsulter, till kommunen

¹⁰⁸ Kristianstads kommun 2008, s. 46.

¹⁰⁹ Kristianstads kommun 2008, s. 4.

¹¹⁰ HS Kraft AB 2006 samt Ramböll Sverige AB 2008.

¹¹¹ Kristianstads kommun 2007-08-01.

¹¹² Även i vindbruksplanen anges det uttryckligen att kommunen, på grund av den stora mängd ansökningar som inkommit, avvaktar med att fatta beslut i samtliga bygglovsärenden innan vindbruksplanen antagits (Kristianstads kommun 2008, s.5).

¹¹³ Samtal med tjänstemän på Stadsbyggnadskontoret, Kristianstads kommun, november 2007 samt www.kristianstad.se den 3 november 2007.

under samrådstitiden.¹¹⁴ Detta resulterar i att området utvidgas något i den utställningsversion av vindbruksplanen som presenteras i april 2008.

Om inga ytterligare ändringar av planen görs så är det rimligt att anta att detaljplaneläggningen för det aktuella projektet kan påbörjas under hösten 2008, efter det att vindbruksplanen är antagen.

5.1.3.2 Ärende 2

På en skogsbevuxen höjd i nordvästra Kristianstad önskar en exploatör (härefter kallad B) uppföra en vindkraftanläggning om 5 vindkraftverk. Området omfattas inte av några formella konkurrerande intressen och det finns få bostäder i närheten varav den närmaste är belägen på ett förhållandevis långt avstånd – 795 meter.¹¹⁵ Området är dock naturskönt och närheten till flertalet sjöar gör att eventuella vindkraftverk syns väl. Trakten har även ett rikt fågelliv.

En förhandsförfrågan om bygglov inkom till kommunen den 7 november 2006. Byggnadsnämnen beslutade den 27 mars 2007 att återremittera ärendet till stadsbyggnadskontoret i avvaktan på att en kommunövergripande vindbruksplan tagits fram.¹¹⁶ När vindbruksplanen presenteras visar det sig att den aktuella platsen är belägen inom ett av de områden som utpekats som olämpligt för vindkraft. Anledningen är, som nämnts ovan, befarad visuell påverkan samt ornitologiska värden och kulturmiljövärden. Vid underhandskontakter med tjänstemän på samhällsbyggnadskontoret förmedlar dessa en något restriktiv syn på projektet men de påpekar samtidigt att varje projekt prövas på sina egna meriter. Det framkommer även att detaljplan inte kommer att krävas för det aktuella projektet.¹¹⁷

Liksom i ärendet i avsnitt 5.1.3.1 ovan har ärendet bordlagts (vilandeförklarats) i väntan på att vindbruksplanen antas. Under tiden har B beviljats tillstånd enligt miljöbalken för driften av anläggningen.

5.1.3.3 Kommentar

Kristianstads kommun har tagit ett principbeslut om att inga vindkraftärenden skall prövas innan vindbruksplanen är antagen, vilket är förståeligt ur likabehandlingssynpunkt. Detta får till följd att ärenden blir liggande men möjliggör å andra sidan kanske en snabbare handläggning då vindbruksplanen väl är antagen. Värt att lyfta fram är det faktum att Kristianstad håller öppet för att besluta om detaljplan i varje enskilt fall – i ärende 1 krävs detaljplan troligtvis på grund av anläggningens storlek. Att ärende 2 inte har ansetts kräva detaljplaneläggning, trots att det ligger inom

¹¹⁴ Ramböll Sverige AB 2008 samt Naturvårdskonsult Gerell 2008.

¹¹⁵ HS Kraft AB 2007, s. 28.

¹¹⁶ Kristianstads kommun 2007-03-27.

¹¹⁷ Samtal med tjänstemän på Stadsbyggnadskontoret, Kristianstads kommun, november 2007.

område där miljöpåverkan väntas bli påtaglig, kan ha mer komplexa orsaker. Slutligen må det vara anmärkningsvärt att Kristianstads kommun i vindbruksplanen gör en annan bedömning än Energimyndigheten beträffande riksintresseområdet för vindbruk – det understryker svagheten hos riksintresset som instrument,¹¹⁸ men det kan även ses som ett logiskt utslag av det kommunala planmonopolet.

5.2 Svalöv

Svalövs kommun är beläget i nordvästra delen av Skåne och omfattar en landareal om ca 390 kvadratkilometer. Till ytan sett kan Svalöv betraktas som en medelstor skånsk kommun. Kommunen hade 13 143 invånare år 2007.¹¹⁹

Landskapets karaktär i Svalövs kommun är tredelad med stark åkermarksprägel i den södra delen, skogsmark i norr, och ett övergångslandskap däremellan. Den södra delen är belägen i vad som enligt Nordiska ministerrådets naturgeografiska indelning benämns ”Den skånska sydvästsletten”.¹²⁰ De stora öppna odlingsmarkerna och det vindutsatta läget gör detta område attraktivt för vindkraft och det finns ett 16-tal vindkraftverk etablerade, varav flera enstaka verk. Den största gruppen består av 6 verk.

5.2.1 Pilotprojekt

Svalöv var föremål för ett pilotprojekt som genomfördes av Energimyndigheten i samarbete med Boverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet i syfte att redovisa en metod för hur vindkraften kan hanteras i den kommunala översiktsplaneringen. Resultatet blev en omfattande rapport som publicerades 2002. I rapporten används en metod där områden som är olämpliga (på grund av ringa storlek, närhet till bostäder, otillräckliga vindförhållanden) stegvis utesluts. I de områden som därefter kvarstår görs en fördjupad analys om förenligheten med eventuella riksintresseområden, utbyggnadsplaner för bebyggelse, kulturmiljöintressen samt känsliga landskapsavsnitt m.m. Analysen resulterar i att fyra större områden identifieras och redovisas som intresseområden för vindkraftsutbyggnad. I vart och ett av fallen görs individuella bedömningar om behovet av detaljplan. Den avgörande faktorn för detaljplan verkar vara antalet bostäder i närområdet.¹²¹

Analysen behandlar även samrådsaspekter i samband med den kommunala vindkraftplaneringen. Där beskrivs detaljplan som ett lämpligt instrument då en etablering berör många boende och/eller motstridiga intressen. Det

¹¹⁸ Diskuteras nedan i avsnitt 6.2, s. 42 f.

¹¹⁹ www.scb.se

¹²⁰ Svalövs kommuns översiktsplan, s. 3.

¹²¹ Energimyndigheten 2002, se s. 6, 50 och 54.

konstateras bl.a. att genom detaljplan kan medborgarinflytandet närmare regleras.¹²²

5.2.2 Översiktsplan

Svalövs kommuns översiktsplan antogs den 28 maj 2007. Den innehåller ett avsnitt benämnt "Kommunala ställningstaganden" där energi och teknisk försörjning behandlas. Etablering av vindkraft behandlas i några kortfattade meningar, där det anges att en spridd utbyggnad av vindkraftverk större än 500 kW ej bör ske inom kommunen och att alla etableringar skall lokaliseras minst 700 meter från bostad. Vidare skall, vid etablering av kommersiell vindkraft, i första hand grupper etableras. Det anges uttryckligen att utbyggnad skall ske efter detaljplaneläggning.¹²³

Bifogad till översiktsplanen finns även en kartbilaga med tänkbara områden för vindkraftetableringar redovisade. Underlaget är hämtat från 2002 års studie. Värt att notera är att kommunen här gör en ganska generös bedömning i förhållande till studien då man valt ut några områden som i studien bedöms som mindre lämpliga på grund av befarad påverkan på landskapsbild och kulturmiljö.¹²⁴

5.2.3 Vindkraftpolicy

Svalövs kommun har vid sidan av översiktsplanen utarbetat en vindkraftpolicy. Dokumentet har tagits fram som ett förtydligande av översiktsplanen och skall ligga till grund för prövning av vindkraftsetableringar i kommunen. Den har inte formell status som tillägg till översiktsplan men har varit ute på samråd. Den har dock överklagats till länsrätten av kommunmedlem (laglighetsprövning).¹²⁵

I policyn anges, liksom i översiktsplanen, att vindkraftverk i normalfallet skall placeras minst 700 meter från närmaste bostad men det anges även att placering i normalfallet skall ske 700 meter från närmaste fastighetsgräns.¹²⁶ Beträffande buller står det i vindkraftpolicyn att "*gällande riktvärden för ljudstörningar som kan orsakas av vindkraftverk, 40dB(A), bedöms ge acceptabla ljudnivåer*". Dock anges det i samma stycke att "*för att man under sommaren skall kunna sova med öppet fönster bör ljudnivån inte överstiga 35 dBA vid bostadshus*".¹²⁷

Övriga saker som tas upp i policyn är bl.a. säkerhetsföreskrifter, vikten av samråd samt att projektör skall presentera landskapsanalys och visualisering vid bygglovsansökningar. I övrigt hänvisar policyn till gällande bestämmelser och rekommendationer (från bland annat Boverket).

¹²² Energimyndigheten 2002, s. 24.

¹²³ Svalövs kommuns översiktsplan 2007, s. 13.

¹²⁴ Energimyndigheten 2002, s. 46.

¹²⁵ Helsingborgs Dagblad 2008-05-13.

¹²⁶ Svalövs kommuns vindkraftpolicy 2007, s. 4.

¹²⁷ Svalövs kommuns vindkraftpolicy 2007, s. 6.

5.2.4 Ärendena

5.2.4.1 Ärende 3

På ett stycke jordbruksmark utanför Torrlösa i Svalövs kommun önskar ”C” uppföra ett vindkraftverk i närheten av ett befintligt verk. Platsen omfattas inte av detaljplan, områdesbestämmelser eller riksintressen. Den var heller inte behandlad i Svalövs dåvarande översiktsplan.¹²⁸

Samhällsbyggnadsnämnden beslöt den 24 januari 2005 att inte bevilja C bygglov för vindkraftverket. Som skäl för sitt beslut angav nämnden bl.a. följande: verket planeras nära befintlig bebyggelse (enstaka bebyggelse på ca 500 meters avstånd samt 2 km avstånd till en av kommunens tätorter). Efterfrågan på mark för vindkraftverk är stor, varför fler verk kan komma att etableras i området i framtiden. Vindkraftetableringar har ej behandlats i översiktsplanen. Verket bedöms ge betydande miljöpåverkan på närområdet – vid sådan omgivningspåverkan skall detaljplan med MKB upprättas. Tillkomsten av verket kan inte prövas i samband med prövningen av ansökan om bygglov. Ansökan bedöms inte uppfylla kraven i 2 kap. och 3 kap. 1 § PBL skulle för att kunna prövas föregås av en detaljplaneläggning på grund av bestämmelserna i 5 kap. 1 § PBL.¹²⁹

C överklagade beslutet till länsstyrelsen och framförde i huvudsak att avståndet till närmaste fastighet borde vara tillräckligt samt att gällande riktvärden för ljud kan efterlevas. Länsstyrelsen konstaterade att nämnden i sitt beslut hänvisat till 2 kap PBL, men fann det inte visat att marken skulle vara olämplig för vindkraftverk eller att annan användning av marken bör ges företräde. Att marken skulle vara eftertraktad tillmätte länsstyrelsen ingen betydelse i sammanhanget. Länsstyrelsen ansåg inte heller, med anledning av att nämnden hänvisat till 3 kap. 1 § PBL, att vindkraftverket skulle bli så olämpligt för landskapsbilden att det bör vägras av det skälet. Platsen rymmer redan ett vindkraftverk, vilket inte skulle innebära någon större förändring i den befintliga landskapsbilden. Avslutningsvis ansåg länsstyrelsen att etablering av ytterligare ett vindkraftverk i området borde kunna ske utan detaljplaneläggning. Beslutet upphävdes och ärendet visades åter till samhällsbyggnadsnämnden för ny handläggning.¹³⁰

Samhällsbyggnadsnämnden överklagade länsstyrelsens beslut till länsrätten som gjorde samma bedömning som länsstyrelsen och avslog överklagandet.¹³¹ Nämnden överklagade sedermera till både kammarrätten och regeringsrätten men ingen av dessa instanser beviljade prövningstillstånd. Ärendet har ännu inte avslutats eftersom samhällsbyggnadsnämnden fortfarande menar – nu med stöd i

¹²⁸ Länsstyrelsens i Skåne beslut 2005-11-29, s. 3.

¹²⁹ Ibid, s. 1.

¹³⁰ Ibid, s. 3.

¹³¹ Länsrättens i Skåne län dom, mål nr 13888-05, s 2.

vindkraftpolicyn – att det krävs detaljplan för etableringen, vilket C bestrider.¹³²

5.2.4.2 Ärende 4

Norr om Svalövs tätort önskar ”D” uppföra en vindkraftanläggning bestående av fyra till sex vindkraftverk. Med undantag för ett regionalt intresseområde för kulturmiljön omfattas platsen inte av några formella motstående intressen.¹³³ Platsen har behandlats utförligt i pilotprojektet (se avsnitt 5.2.1 ovan) och bedöms även som lämplig för vindkraft i Svalövs kommuns översiktsplan (se avsnitt 5.2.2 ovan).

En ansökan om förhandsbesked för bygglov inkom till kommunen den 21 februari 2006. Den 14 december samma år behandlades ärendet i samhällsbyggnadsnämnden, som beslutade att detaljplan krävdes för projektet men att ärendet i övrigt behövde ytterligare handläggning varpå det återremitterades till samhällsbyggnadskontoret.¹³⁴ Inte förrän den 1 augusti 2007 kunde ärendet behandlas av Kommunstyrelsen som beslutade att avtal om att upprätta detaljplan skulle träffas med D.¹³⁵ Arbetet med vindkraftpolicyn hade då påbörjats och det rådde viss oklarhet i vilka riktlinjer, utöver översiktsplanens, kommunen skulle komma att uppställa för framtida vindkraftetableringar. Policyn antogs sedermera den 17 december 2007, efter att ha varit ute på samråd under hösten. Det stod då klart att den planerade anläggningen kunde uppfylla alla policyns kriterier utom ett – det att 35dB(A) skall gälla som riktvärde för ljud vid närliggande bostäder.¹³⁶ Trots detta träffades planavtal mellan kommunen och D i slutet av maj 2008 och arbetet med planen påbörjades.¹³⁷ I skrivande stund har samråd ännu inte hållits om detaljplanen.

5.2.4.3 Kommentar

I ärende 3 uppstår en olycklig situation där bygglovsärendet återvisas för handläggning och samhällsbyggnadsnämnden gör bedömningen att det behövs detaljplan. Det är svårt för C att rättsligt angripa situationen, resultatet blir ändå att ärendet prövas en andra gång, då inom ramen för detaljplaneläggningen.

Ärende 3 har blivit en så kallad ”följetång” som fått relativt mycket uppmärksamhet i lokal och regional media. Nyhetsartiklarna ger ytterligare en bild av ärendet – samhällsbyggnadsnämnden har förklarat sig villiga att upprätta detaljplan men detta motsätter sig C, dels eftersom han inte vill bekosta planen själv, dels eftersom utgången fortfarande skulle vara oviss eftersom kriterierna i vindbruksplanen är väldigt svåra att leva upp till. C

¹³² Lokaltidningen Svalöv 2008-07-15.

¹³³ Geotext – Textbruket i Båstad AB 2006.

¹³⁴ Svalövs kommun 2006-11-14.

¹³⁵ Svalövs kommun 2007-08-01.

¹³⁶ Geotext – Textbruket i Båstad AB 2006.

¹³⁷ Samtal med kommunala tjänstemän, Samhällsbyggnadskontoret i Svalövs kommun, maj 2008.

har inte bara överklagat vindkraftpolicyn utan även polisanmält Svalövs kommun samt skrivit till miljödepartementet med krav på att kommunen skall bekosta detaljplanen själv.¹³⁸

Sensationsjournalistik åsido – Svalöv har mycket riktigt väldigt restriktiva kriterier i sin vindkraftpolicy. Beträffande ärende 4 som till synes fått ett mer positivt mottagande än 3, och dessutom är lokaliserat inom lämpligt område i översiktsplanen, så finns i likhet med ärende 3 en viss osäkerhet för exploatören då denne bekostar en detaljplaneläggning trots att inte alla kriterier i policyn är uppfyllda.

5.3 Kävlinge

Kävlinge kommun ligger längs västra Skånes kust, mellan Landskrona och Lomma kommuner. Den sträcker sig en bit inåt land och gränsar således även till Svalövs, Eslövs och Lunds kommuner. Kävlinge hade 27 706 invånare år 2007 och landarealen uppgår till 154 kvadratkilometer,¹³⁹ vilket gör den till en mindre kommun än Svalöv och också mer tätbebyggd och -befolkad.

Kävlinge har en två mil lång kuststräcka som är relativt oexploaterad. Kommunen rymmer även backlandskap och s.k. godslandskap samt mindre skogspartier – men den dominerande landskapstypen är det odlade slättlandskapet med jämnt utspridd bebyggelse i form av byar, hussamlingar och ensamgårdar.¹⁴⁰ Vindförhållandena är mycket goda i hela kommunen och ju närmare havet desto bättre.¹⁴¹

5.3.1 Översiktsplan

Kävlinge kommuns översiktsplan antogs den 13 juni 2002. Ett särskilt kapitel tillägnas kärnkraftverket i Barsebäck vilket var under avveckling då planen upprättades.¹⁴² Under samrådet för översiktsplanen framförde Energimyndigheten följande yttrande: *“Vid Barsebäcksverket finns anläggningar av stor betydelse för eldistribution. Det är därför viktigt att man noga prövar förutsättningarna för annan elproduktion, t ex vindkraft, i det aktuella området eller i havet utanför. Området vid Barsebäcksverket uppfyller också de kriterier som Energimyndigheten i övrigt arbetar med för områden av riksintresse för energiproduktion. Området kan därför komma ifråga för beslut om riksintresse för energiproduktion och energidistribution enl 3 kap 8 § Miljöbalken.”* Kommunen motsatte sig dock Energimyndighetens synpunkter och menade att området, efter rigorös sanering, skall bebyggas med bostäder. Som skäl för detta framhålls i

¹³⁸ Helsingborgs Dagblad 2008-05-13, Helsingborgs Dagblad 2008-07-08.

¹³⁹ www.scb.se den 15 juli 2008.

¹⁴⁰ Kävlinge kommun 2002, s. 21 ff.

¹⁴¹ Kävlinge kommun 2004, s. 14.

¹⁴² Den första reaktorn stängdes år 1999 och den andra år 2005. Förberedelse för rivning pågår, men processen beräknas ta åtskilliga år då någon långtidsförvaring för rivningsavfallet ännu ej finns (www.barsebackkraft.se den 24 juli 2008).

översiktsplanen bland annat att området har stora kvaliteter vad gäller natur- och kulturvärden, landskapsbild, rekreationsmöjligheter samt boende. Det omfattas vidare av riksintresse för naturvård, kulturmiljö och kustzon. Det har samtidigt ett lättillgängligt läge vid motorvägen E6 och har därför utvecklingspotential. När Barsebäckverket väl är borta måste därför, som uttrycks i översiktsplanen, ambitionen vara *”verka för en planering som möjliggör en anpassning av markanvändningen inom området till riksintressenas anda och landskapets förutsättningar.”*¹⁴³ Frågan om hur marken skall användas är inte slutligt avgjord men något riksintresse för vindbruk (enligt 3 kap. 8 § MB) har det inte blivit.

Vindkraften tillägnas ett separat, om än kortfattat, kapitel i översiktsplanen. Där står att läsa att kommunen motsätter sig alla former av vindkraftetableringar till havs, främst på grund av befarad visuell påverkan. Beträffande landbaserad vindkraft anges dock att kommunfullmäktige avvaktar Energimyndighetens (vid tidpunkten för upprättandet av översiktsplanen) pågående riksintresseutredning samt länsstyrelsens utredning om det regionala planeringsmålet – innan dess görs inga ställningstaganden.¹⁴⁴

5.3.2 Vindkraftpolicy

Den 15 maj 2004 antogs Kävlinge kommuns vindkraftpolicy efter det att *”det nationella och regionala utredningsläget... ..framskridit så, att kommunen bedömt det möjligt att utarbeta en policy för vindkraft i kommunen”*.¹⁴⁵

Vindkraftpolicyn är relativt väl utarbetad och pedagogisk. Den innehåller allmän information om vindkraft, ett avsnitt om mellankommunala frågor, en landskapsanalys samt ett antal *”utgångspunkter för lämplighetsbedömning av vindkraftetablering”*. Bland de senare kan nämnas att alla områden som omfattas av konkurrerande intressen (för exempelvis natur- och kulturmiljö eller friluftsliv) är undantagna samt ett skyddsavstånd om 700 meter till bostäder skall gälla.¹⁴⁶ I den områdesvis sammanvägda bedömningen delas kommunen upp i fem områden där varje områdes förutsättningar utreds. Anmärkningsvärt är att samtliga områden, alltså hela kommunen, har befunnits vara olämpliga för vindkraftsutbyggnad.¹⁴⁷

I vindkraftpolicyns sista kapitel, slutsatsen, anges att *”en sammanvägd bedömning visar att ytterligare etableringar utöver befintliga verk inte kan bedömas lämpligt”*. I det därpå följande stycket står att *”beslut om förhandsbesked för bygglov får grundas på föreliggande policy medan reguljär bygglovprövning skall föregås av detaljplan”*.¹⁴⁸

¹⁴³ Kävlinge kommun 2002, s. 43 ff.

¹⁴⁴ Kävlinge kommun 2002, s. 46 f.

¹⁴⁵ Kävlinge kommun 2004, s. 3.

¹⁴⁶ Ibid. s. 15.

¹⁴⁷ Ibid. s. 16 f.

¹⁴⁸ Ibid. s. 18.

5.3.3 Ärendet

5.3.3.1 Ärende 5

I östra delen av Kävlinge kommun önskar ”E” uppföra två vindkraftverk i anslutning till två befintliga verk. De skulle på så sätt utgöra en sammanslagen vindkraftanläggning. Området omfattas inte av detaljplan eller områdesbestämmelser.¹⁴⁹

Landskapet kan karaktäriseras som typiskt skånskt, med öppen och något böljande jordbruksmark med spridd bebyggelsestruktur. I området finns en kyrkby med flera gårdar samt en sockenkyrka. Från trakten kan även vindkraftverk placerade i grannkommunerna skådas.¹⁵⁰

Miljönämnden i Kävlinge kommun beslutade den 28 april 2004 med stöd av 3 kap. 1, 2 och 14 §§ PBL, samt gällande översiktsplan och vindkraftpolicy, att avslå ansökan om bygglov för de två vindkraftverken. I beslutet anfördes bland annat att riktvärdet för buller inte uppfylls för en närliggande bostad, att riktvärden för beräknade skuggeffekter överskrids samt att ytterligare verk nära kyrkbyn skulle vara negativt för landskapsbilden och motverka ”en god helhetsverkan”. E överklagade beslutet och anförde i huvudsak att avståndet till kyrkan (730 meter) borde vara tillräckligt, att sikten från kyrkan är skymd av ekonomibyggnader, att fastigheten där ljudvärdet överskrids skall förvärvas om tillstånd erhålls för anläggningen samt att vindkraftverken är utrustade med teknik som stannar rotorn vid de tillfällen störande skuggor kan uppkomma. E menade också, att vindkraftverken inte var olämpliga med hänsyn till landskapsbilden.¹⁵¹

Länsstyrelsen konstaterade inledningsvis att översiktsplanen är ett beslutsunderlag vid lämplighetsprövningen i enskilda ärenden men att ett ärende emellertid inte kan avgöras enbart mot grund av översiktsplanens riktlinjer. Länsstyrelsen menade även att landskapsbilden inte skulle försämrans vid en etablering av två vindkraftverk, utöver de två befintliga på platsen. Angående störningar så påpekades att 40dB(A) bör vara styrande och att vindkraftverkens ”skuggminimeringsprogram” antas kunna begränsa skuggpåverkan till gällande rekommendationer. Länsstyrelsen hade inte något att erinra mot överenskommelsen om förvärv med ägaren till den fastighet där ljudvärdena väntades överskridas. Sammanfattningsvis fann länsstyrelsen att Miljönämnden ”*inte har haft fog för sitt beslut att, på sätt som skett, avslå ansökan om bygglov för vindkraftverken*”. Beslutet upphävdes och visades åter till nämnden för handläggning.¹⁵²

Miljönämnden i Kävlinge kommun överklagade till Länsrätten med yrkan om att länsstyrelsens beslut skulle upphävas. Miljönämnden menade att ”*länsstyrelsen inte givit tillräcklig tyngd åt de kommunala riktlinjerna och*

¹⁴⁹ Länsstyrelsens i Skåne län beslut 2005-07-06, s. 2.

¹⁵⁰ Länsrättens i Skåne län dom, mål nr 7956-05, s. 2.

¹⁵¹ Länsstyrelsens i Skåne län beslut 2005-07-06, s. 1 f.

¹⁵² Ibid, s. 3 f.

den kommunala viljan i ett ärende som påverkar landskapsbilden menligt och det för en lång tid framöver". Nämnden utvecklade sin talan med att hänvisa till vindkraftpolicyn och att vindkraftetableringen stämde överens med ett antal punkter i den, däribland avstånd till bebyggelse (700 meter) och kyrkor (1000 meter). Nämnden menade att, eftersom vindkraftpolicyn föregåtts av en bred medborgardialog (samråd), länsstyrelsen åsidosatt den kommunala viljeinriktningen i ärendet. Nämnden gjorde även en längre utläggning kring hur den visuella miljön kring kyrkbyn kraftigt skulle försämrats om verken tilläts.¹⁵³

Länsrätten konstaterade i sin dom att den av miljönämnden åberopade översiktsplanen och vindkraftpolicyn inte ägde direkt tillämpning vid länsrättens prövning i målet. Detta utesluter dock inte att länsrätten själva gör överväganden med avseende på inverkan på landskapsbild etc. Länsrätten ansåg att eftersom det redan finns två befintliga verk i området så kommer inte två ytterligare verk att påverka landskapsbilden i någon större utsträckning. Överklagandet avslogs.¹⁵⁴ Miljönämnden överklagade därefter till Kammarrätten men prövningstillstånd beviljades ej. I november 2006 stod det klart att inte heller Regeringsrätten beviljade prövningstillstånd. Miljönämnden fattade därefter beslut om att detaljplan behöver upprättas för vindkraftanläggningen.¹⁵⁵

5.3.3.2 Kommentar

Politikerna i Kävlinge kommun är generellt negativt inställda mot vindkraft och har följaktligen utformat sin översiktsplan och vindkraftpolicy därefter. I en intervju i Kraftjournalen, en skandinavisk tidning för energibranschen, säger ett kommunalråd att kommunen kommit fram till att man inte vill ha fler vindkraftverk och att de befintliga vindkraftverken (som figurerar i rättsfallet ovan) är felplacerade. Anledningen till att vindkraftpolicyn upprättats var för att undvika att fatta fler felaktiga etableringsbeslut för vindkraft, enligt kommunalrådet.¹⁵⁶

Värt att notera är att länsstyrelsen i sitt beslut inte anser att landskapsbilden påverkas negativt på grund av att där redan finns två vindkraftverk, och således en befintlig påverkan, utan snarare att fyra verk helt enkelt är en lämplig formation. Länsrätten å andra sidan anlägger det mer klassiska synsättet att de befintliga vindkraftverken utgör en påverkan, men att den inte ökar nämnvärt av ytterligare två verk.¹⁵⁷

Värt att notera är även, angående störningar och miljöeffekter, att länsstyrelsen påpekar att 40dB(A) bör vara styrande och därefter endast konstaterar att närmaste avstånd till bostad är 430 meter. Detta bör tolkas som att länsstyrelsen godkänner ett sådant, förhållandevis litet, avstånd.

¹⁵³ Länsrättens i Skåne län dom, mål nr 7956-05, s. 1 ff.

¹⁵⁴ Ibid, s. 3 f.

¹⁵⁵ Kraftjournalen nr 1 2007.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Jämför även länsstyrelsens beslut i ärende 3, s. 35 ovan.

Det som är anmärkningsvärt i ärendet är dock att Miljönämnden, efter att ha drivit bygglovsärendet upp i högsta instans, i likhet med Svalövs kommun (i ärende 3) beslutar att vindkraftanläggningen måste detaljplaneläggas. Exploatören sitter i en svår sits eftersom han vet att, hur han än agerar, har han troligtvis ännu en lång rättsprocess framför sig eftersom kommunen knappast lär anta detaljplanen under givna förutsättningar.

6 Analys

6.1 Vindkraftens förutsättningar – det skånska perspektivet

Vindkraft beskrivs ofta som ett av de främsta miljövänliga alternativen till att framställa el. Det råder dessutom politisk konsensus om att vindkraften skall byggas ut i Sverige, vilket behandlats i kapitel 2 ovan. Samtidigt brukar kritik framföras mot vindkraften, oftast handlar det om att den är ineffektiv, dyr och, inte minst, att dess miljöeffekter inkräktar på människors närmiljö. Generellt sett brukar få av dem som kritiserar vindkraften vara uttalade motståndare till energislaget, utan de är emot just att vindkraftverk placeras i deras närmiljö. Att samhällsnödvändiga, eller politiskt korrekta om man så vill, verksamheter och åtgärder inte välkomnas av närboende är ett utbrett fenomen som ibland brukar benämnas NIMBY (Not In My Back Yard, inte på min bakgård). Att vindkraften skall byggas i redan exploaterade miljöer, långt ifrån bostäder var något som bl.a. framfördes i samrådet kring Kristianstads kommuns vindbruksplan. En allmän åsikt brukar också vara att vindkraften skall byggas i stora grupper långt ifrån där människor bor, som i fjällen eller ute till havs. Frågan är då – var finns förutsättningar för utbyggnad av vindkraften?

Som nämnts i kapitel 3 ovan, kräver en vindkraftetablering först och främst ett blåsigt stycke mark. De bästa vindlägena finns längs kusterna och i södra Sverige.¹⁵⁸ Ovanför Halland är medelvinden något sämre och ovanför Väneren sjunker den betydligt. Det blåser alltså inte speciellt bra i norra Sverige, med undantag för vissa fjälltoppar vilket leder oss in på ytterligare problem – motstående intressen. Fjällmiljöerna omfattas ofta av restriktioner avseende naturmiljö- och friluftsliv.¹⁵⁹ Det gör även kustmiljöerna, där medelvinden är hög, men där just stora ytor omfattas av motstående riksintressen. Vindkraftanläggningar en bit ut till havs är dessutom dyra att etablera och stöter ofta på motstånd från kust- och skärgårdsbor.

Det går inte att förneka att Skåne, i relation till övriga Sverige, på många sätt är lämpligt för vindkraft. Förutom att medelvinden är hög finns ett väl utbyggt elnät, vilket saknas i exempelvis stora delar av Norrland. Skåne omfattas inte alls i lika hög grad av de särskilda hushållningsbestämmelserna i 4 kap. miljöbalken, även om stora ytor naturligtvis omfattas av riksintressen och andra restriktioner även i södra Sverige. Det kanske största problemet ur intresseavvägningssynpunkt är dock det faktum att Skåne är det mest tätbebyggda länet i landet, näst efter Stockholm. Detta utgör naturligtvis en utmaning och ett problem för kommunerna, i deras planering av vindkraften.

¹⁵⁸ Bergström, s. 20.

¹⁵⁹ Se exempelvis 4 kap. 5 § MB.

6.2 Statens övergripande möjligheter att påverka vindkraftutbyggnaden

6.2.1 Lagstiftning

Som nämnts i kapitel 4 så är hushållningsbestämmelserna i miljöbalken statens främsta medel för att påverka den kommunala planeringen. Hushållningsbestämmelserna har dock ett antal svagheter, vilka delvis har belysts i föregående kapitel, och jag avser att ytterligare åskådliggöra dem här.

Först och främst, hur definieras ett områdes lämplighet för vindkraftproduktion? I princip borde en plats med hög vindpotential, inga formella motstående intressen inom etableringsområdet och tillräckliga avstånd till bebyggelse för att exploatören skall klara rekommendationer och regler för miljöeffekter vara tillräcklig för att bedömas som särskilt lämplig enligt 3 kap. 8 § MB. Det kommunala planmonopolet lämnar dock utrymme för tolkning av dessa kriterier, och även om de tolkas strikt så tillkommer ytterligare ett antal kriterier genom PBL, bl.a. subjektiva motstående kriterier såsom landskapsbild och ”helhetsverkan” (3 kap 1 § PBL).

Ett annat problem är oklarheten om vindkraftens påverkan på andra bevarandeintressen. De beskrivningar som finns om olika bevarandeintressens värden ofta är så allmänt hållna, ibland t.o.m. obefintliga, att det är svårt att avgöra deras förhållande till vindkraften och hur de eventuellt påverkas av densamma. Detta uppmärksammades redan i SOU 1999:75 och problemet verkar fortfarande vara aktuellt idag.¹⁶⁰ Vidare är det endast, som tidigare nämnts, ”bestående negativ inverkan på det aktuella intresset” eller en ”tillfälligt... mycket stor negativ inverkan på detta” som enligt förarbetena skall hindra en etablering. Michanek och Zetterberg menar att ”med så oklara direktiv har lagstiftaren bäddat för tolkningsproblem och för dålig förutsägbarhet i den praktiska tillämpningen”.¹⁶¹ Jag är benägen att hålla med.

Det verkar också finnas en tendens att använda landskapsbild och upplevelsevärden som en slags ”slasktratt” i intresseavvägningen, eftersom dessa värden alltid förutsätts bli negativt påverkade av en vindkraftetablering. Detta gäller även om etableringen exempelvis planeras utanför ett formellt utsett intresseområde. Michanek och Söderholm menar också att om skyddsvärdet ligger i landskapsbilden eller i upplevelsen av natur- eller kulturmiljö är risken stor att vindkraftsutbyggnad inte kommer att accepteras i en fysisk plan eller ett tillståndsärende.¹⁶²

¹⁶⁰ Beskrivningar av riksintresseområden på Länsstyrelsens i Skåne län kartjänst på www.m.lst.se, den 4 augusti 2008.

¹⁶¹ Michanek och Zetterberg, s. 157.

¹⁶² Michanek och Söderholm, s. 116.

6.2.1.1 Riksintresse för vindbruk

Riksintresseverket har, även om det är behäftat med vissa problem (se föregående avsnitt), potential att vara ett ganska kraftfullt hjälpmedel för främjande av olika sorters markanvändning. Eller snarare främjande av skydd mot markanvändning, eftersom riksintresset är frånstyrande och inte tillstyrande karaktär. Där anser jag det finnas en liten kuriositet i riksintresseinstitutets utformning – riksintresset motverkar förvisso att marken *planläggs* för konkurrerande ändamål. Vad gäller själva *prövningen* av ärenden så tillmäts dock riksintresset större betydelse då ett potentiellt motstående intresse skall etableras inom eller nära ett intresseområde, än då en verksamhet i linje med intresset planeras inom just det området. Att en vindkraftverksamhet planeras inom ett riksintresseområde enligt 3 kap. 8 § MB garanterar alltså inte snabbare handläggning eller en mer ”positiv syn” på ärendet hos kommunen eftersom fokus fortfarande tenderar att ligga på hur vindkraften påverkar andra, närliggande intressen.

Dessutom är det en svår uppgift att avgöra vilka sorters markanvändning som utgör ett *påtagligt* hot mot skyddsvärdet för ett område där en vindkraftetablering teoretiskt sett skulle kunna etableras, oavsett om det är av riksintresse eller inte. Michanek och Söderholm behandlar denna problematik mer djupgående.¹⁶³

Ett större problem med riksintresset är att det som tidigare nämnts inte är rättsligt bindande utan avgörs vid varje enskild prövning. Kommunerna har därmed en relativt stor frihet att göra sina egna bedömningar av hur stark betydelse riksintresset skall tillmätas. Kommunerna har dessutom, tillsammans med länsstyrelsen, stort inflytande över processen då riksintresseområdena utses. Flertalet skånska kommuner motsatte sig de riksintresseområden som föreslagits inom deras gränser i Energimyndighetens senaste översyn.¹⁶⁴ Så blev också resultatet att endast två områden på land utsågs till riksintresse för vindbruk.

6.2.2 Styrmedel

6.2.2.1 Planeringsmål

Det är svårt att uppskatta betydelsen av planeringsmålet för vindkraften och ”betygsätta” det eventuella resultat som det förmodas ge. Det kan konstateras att eftersom planeringsmålet inte är rättsligt bindande så finns det inte någon garanti för att det uppnås. Å andra sidan kan planeringsmålet ha en stor betydelse på så sätt att det synliggör behovet av förnybar energi i Sverige och sätter utbyggnad av vindkraft på den politiska agendan.

Energimyndighetens uppföljning av det planeringsmål som fastställdes i proposition 2001/02:143 (planmässiga förutsättningar för en årlig produktionskapacitet om 10 TWh till år 2015) har faktiskt visat på en

¹⁶³ Michanek och Söderholm, s. 113 f.

¹⁶⁴ Länsstyrelsens i Skåne län yttrande 2008-03-07.

mycket god utveckling. Kapaciteten i ”planerade areor” – områden avsatta i översiktsplaner och liknande, eller där tillståndshantering initierats – har gått från ca 2 TWh vid utgången av 2004 till ca 6 TWh vid utgången av 2006.¹⁶⁵ Energimyndigheten påpekar dock själva att uppföljningen inte har någon vetenskaplig exakthet och det bör även understrykas, även om det kanske framstår som självklart, att utbyggnaden inte nödvändigtvis behöver följa denna prognos.

Om det senast föreslagna planeringsmålet, 30 TWh till år 2020, skall uppfyllas kräver det en förenklad tillståndprocess, ett förenklat regelverk samt kortare remiss- och handläggningstider. Detta uppger Energimyndigheten i sitt förslag. Tänkbara åtgärder är bl.a. att vindkraften tas bort ur förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (eftersom den är utsläppsfri) och att detaljplanekravet förtydligas.¹⁶⁶ En personlig reflektion är att de regionala planeringsmålen bör ses över och att tydligare riktlinjer bör riktas till varje enskild kommun. Detta behandlas ytterligare i avsnitt 6.6 nedan.

6.2.2.2 Planeringsstöd

Det är också svårt att uppskatta hur mycket stödet till kommunal planering av vindkraft hjälper utbyggnaden. Stödet är inte förenat med något krav på att kommunen skall planera för ett visst antal verk, eller ens att kommunen behöver verka för vindkraftetableringar i sin planering. Det är dock sannolikt att de kommuner som söker stödet inte har för avsikt att motverka syftet utan är intresserade av åtminstone viss vindkraftutbyggnad. Väl underbyggda planer underlättar även hanteringen av vindkraftärenden i kommunen och förtydligar kommunens avsikter gentemot allmänheten och exploitörer, oavsett hur generösa de är i exempelvis utpekandet av områden. Kristianstads kommun är en av de kommuner som sökt stödet¹⁶⁷ och de har också utarbetat en gedigen vindbruksplan, medan Svalövs kommun inte sökt något stöd och har tagit fram ett mer sparsmakat underlag. Det behöver dock inte finnas någon direkt korrelation mellan dessa variabler.

6.3 Problematiken kring detaljplanekravet

Eftersom inga fasta riktlinjer ges för hur de olika kriterierna i 5 kap. 1 § PBL skall tolkas så kan, teoretiskt sett, alla vindkraftanläggningar falla under detaljplanekravet. I princip kan ett enstaka vindkraftverk kräva detaljplan om det medför ”betydande inverkan på omgivningen” och två eller fler vindkraftverk kan kräva detaljplan om de tolkas som ”sammanhängande bebyggelse”. ”Betydande inverkan på omgivningen” är särskilt intressant eftersom det förefaller vara ett flytande begrepp – inte alls lika tydligt definierat som det miljörettsliga begreppet ”betydande miljöpåverkan” vilket återfinns i miljöbalken och förordning (1998:95) om

¹⁶⁵ Energimyndigheten 2007, s. 7.

¹⁶⁶ Ibid, s. 18 ff.

¹⁶⁷ www.boverket.se den 29 juli 2008.

miljökonsekvensbeskrivningar. Det senare ställer i förordningstexten upp ett antal kriterier som bedömningen skall utgå ifrån.

Boverket skriver t.o.m. att ur landskapsbilda- och estetiskt perspektiv kan kommunen vilja reglera den närmare utformningen av en vindkraftpark (läs: i detaljplan) även om konkurrerande intressen i övrigt saknas. Detta breddar ytterligare möjligheterna för kommunen att fatta beslut om detaljplan även då en vindkraftetablering mot förmodan inte berör något av de lagstadgade kriterierna i 5 kap. 1 § PBL.

Detaljplanekravet och vindkraften är alltså i realiteten ganska enkelt – alla vindkraftanläggningar *kan* detaljplaneras, om kommunen så önskar. Det som gör det hela problematiskt är att reglerna är otydliga och att kommuner tenderar att anta olika förhållningssätt till just frågan om detaljplan. I sammanhanget kan nämnas att Tomelilla kommun i Skåne kräver detaljplan då det är fråga om fler än två verk¹⁶⁸ och Hylte kommun, som förvisso inte ligger i Skåne utan Halland, inte alls använder sig av detaljplanering för vindkraft.¹⁶⁹

Förutom den mer ingående prövning som föregår en detaljplan, kan kommuner lockas av ett detaljplaneförfarande eftersom det ger ett större medborgarinflytande än vad ett vanligt bygglovsärende (där endast de närmast boende får yttra sig) gör. Detta tas exempelvis upp i pilotprojektet som genomfördes i Svalövs kommun där detaljplan beskrivs i positiva ordalag och som ett lämpligt instrument då en etablering berör många boende och/eller motstridiga intressen.¹⁷⁰

6.4 De undersökta kommunerna

6.4.1 Inställningen till vindkraft

Det kan här vara lämpligt att påminna om att kommunerna styrs av folkvalda politiker som i fullmäktige och nämnder beslutar om olika ärenden, allt inom ramen för det kommunala självstyret – och även det kommunala planmonopolet. Även om politikerna måste förhålla sig till vissa regelverk, exempelvis plan- och bygglagen, så är det naturligt att besluten i en kommun färgas av politikernas partitillhörighet och ideologier. Kanske finns också ett visst mått av s.k. public choice – politikernas egna åsikter och motiv – med i vissa beslut. Eftersom människors åsikter om vindkraft generellt tycks gå isär återspeglas även detta hos de folkvalda. Det kan också vara så att beslutsfattarna i en kommun upplever vindkraften som en börda medan nyttan, som ju inte framträder särskilt tydligt på lokalt plan, uppfattas som obefintlig.

¹⁶⁸ Kristianstads kommun 2008, s. 36.

¹⁶⁹ Troligtvis p.g.a. att detaljplan aktualiserar begränsningar i djurhållning och jakt, vilket bedömts som olämpligt inom skogsfastigheter. Ahlgren, s. 17.

¹⁷⁰ Energimyndigheten 2002, s. 24.

Det finns ett antal kommuner i Skåne som är uttalat kritiska mot vindkraft varav Kävlinge är en. Kristianstads kommun är uttalat positiv medan Svalöv till synes inte har gjort något tydligt ställningstagande – å ena sidan finns lämpliga områden utpekade i översiktsplanen men å andra sidan är riktlinjerna i vindkraftpolicyn så restriktiva att de i praktiken gör det mycket svårt för exploatörer att etablera vindkraft i Svalöv. Om de kommuner som har en uttalad negativ inställning till vindkraft kan det, till deras fördel, åtminstone sägas de har gjort ett tydligt ställningstagande – en exploatör vet därför troligtvis vad denne ”ger sig in på” och stöter därmed inte på *oanat* motstånd. Å andra sidan är det ett ohållbart resonemang eftersom de uttalat negativa kommunerna motverkar planeringsmålet och kanske även utvecklingen av förnybara energikällor generellt.

6.4.2 Översiktsplaner och policydokument

Undersökningen av de tre kommunernas vindkraftplanering visar att var och en av kommunerna har valt olika sätt att hantera vindkraften på. En intressant aspekt är hur kommunerna förhåller sig till rekommendationer och riktlinjer. Det är uppenbart att framförallt Boverkets rapport ”Planering och prövning av vindkraftsanläggningar” från 2003 har haft stort genomslag i den kommunala planeringen. Exempelvis har både Kristianstad och Svalöv utsett lämpliga områden, Kävlinge har dock funnit endast olämpliga. Ett problem är dock att riktlinjerna i den rapporten i flera fall är otydligt utformade eller lämnar stort utrymme, som exempelvis rekommenderat avstånd till bostäder (500-1000 meter). Vad gäller detaljplan i översiktsplaner och liknande dokument är dock Boverket tydliga: det bör anges särskilt om detaljplan krävs eller ej. Svalöv och Kävlinge anger också att detaljplan alltid krävs, medan Kristianstad har valt att hålla frågan öppen.

Det i praxis tillämpade riktvärdet för ljudimmissioner verkar vedertaget på kommunal nivå – bortsett från Svalöv, med sina egna, strängare riktvärden. Det är dock tveksamt om kommunen hade vunnit framgång med de värdena om frågan skulle prövas.

Gemensamt för kommunerna är att vindkraftens största motstående intresse förefaller vara landskapsbilden – detta vittnar tyngdpunkten vid landskapsanalys och ”kosmetiska” riktlinjer i planerna om. Om vi sedan tittar närmare på skillnader mellan kommunerna märker vi exempelvis att Kristianstad inte anger några fasta avstånd till bebyggelse utan hänvisar till att det räcker att rekommenderade ljudvärden kan hållas, medan Svalöv och Kävlinge båda har 700 meter i sina riktlinjer. Svalöv komplicerar dock det hela ytterligare genom att ange avstånd till fastighetsgräns, vilket kan vara betydligt mer begränsande än avstånd till bostad, särskilt i de glesbebyggda jordbrukslandskap där vindkraften traditionellt sett byggs. Avståndet motiveras inte i texten men tjänstemän på samhällsbyggnadskontoret förklarar att det beror på att ägare till angränsande fastighet inte skall begränsas i sina möjligheter att bebygga sin mark. Om grannen ger sitt godkännande till etableringen så kan mindre vikt fästas vid regeln i en

prövning.¹⁷¹ Troligtvis är Svalöv även måna om att upprätthålla ”medborgardialogen” i detta fall, vilket i pilotprojektet även nämns som skäl till detaljplanering (se avsnitt 5.2.1 samt 6.3 ovan).

Kristianstad har valt att hantera sin vindbruksplan som ett tillägg till översiktsplan, i enlighet med PBL:s regler. De andra två kommunerna har behandlat vindkraften i allmänna policydokument. Skälet till varför en kommun väljer att behandla vindkraften i ett policydokument, i stället för i tillägg till översiktsplanen, kan vara att PBL:s bestämmelser om översiktsplanering anses alltför omständliga. Frågan har delvis berörts i avsnitt 4.3.1.1 ovan. I Svalövs fall blir det lite ”spretigt” att vindkraften dels behandlas i ÖP och dels i ett fristående policydokument. Att kommuner väljer att behandla riktlinjer för vindkraft i policydokument och liknande, i stället för i översiktsplan eller tillägg till översiktsplan, kan dessutom vara till nackdel för den lokala demokratin då policydokumentet inte nödvändigtvis föregås av ett lika omfattande samråd och utställning som översiktsplan eller tillägg till översiktsplan. Om det missgynnar vindkraften är en annan fråga eftersom det beror på politikernas och de boendes inställning till vindkraft i varje enskild kommun och hur pass väl uppfattningarna stämmer överens.

Vidare kan ett policydokument troligtvis tillmätas mindre betydelse i exempelvis en bygglovsprövning än en översiktsplan, eller tillägg till översiktsplan, skulle göra. En tendens till detta kan skönjas i ärende 5 (Kävlinge) där kommunen, förgäves, påpekar att policyn föregåtts av ett omfattande samråd – och därmed är demokratiskt förankrad – till synes i hopp om att länsrätten skall fästa större vikt vid den.

6.4.3 Handläggningen av ärenden

Det är svårt att dra några generella slutsatser om ärendena i Kristianstad då dessa ej avslutats (faktum är att de knappt påbörjats). Vad som är slående är dock den långa handläggningstiden för vindkraftärenden – något som även verkar vara ett faktum i de andra kommunerna. I ärende 1 exempelvis, har det tagit nästan två år och någon detaljplaneläggning har ännu ej kunnat inledas. Detta inom ett område av riksintresse för vindbruk. Orsaken ligger i den utdragna hanteringen av vindbruksplanen. Att Kristianstad vill ha ett väl utarbetat underlag att basera sina beslut på är naturligtvis förståeligt. Nackdelen är att det för exploitören innebär att den planerade vindkraftanläggningen och dess lokalisering, i princip, prövas två gånger – en gång i framtagandet av vindbruksplanen och en gång till i samband med detaljplanen. Läger man till den obligatoriska prövningen enligt miljöbalken så innebär det ytterligare en prövning. Det kan ifrågasättas om vindkraftetableringar generellt kräver sådan multipel granskning.

Även i Svalöv märks den långa handläggningstiden av. Här försvåras ärendena av att vindkraftpolicyn tas fram under deras behandling och att

¹⁷¹ Samtal med tjänstemän på Samhällsbyggnadskontoret, Svalövs kommun, april 2008.

kommunen delvis ändrar ståndpunkt om lokalisering och hushållning under ärendenas gång. Handläggningstiden kan också vara ett resursproblem. Det är inte ovanligt att endast en eller ett par, ibland deltidsarbetande, personer hanterar kommunens samtliga bygglovsärenden (det är dock inte känt hur situationen är i Svalöv). Upprättande av detaljplaner kräver också kompetens och resurser som inte alltid finns tillgängliga på en kommun – särskilt inte för privata projekt. En exploatör bör därför själv anlita lämplig kompetens (planarkitekt) om ärendet skall påskyndas.

Det mest problematiska, och anmärkningsvärda, i kommunernas hantering av vindkraftärenden är dock det som skett i Svalöv och Kävlinge där exploatören nekats bygglov och ärendet därefter överklagats upp i högsta instans, varpå det visats åter till kommunen för handläggning och kommunen då beslutat om detaljplan. Därefter kan två problematiska situationer infinna sig – kommunen kan som i ärende 3 i Svalöv påbörja planläggningen tillsammans med exploatören trots att projektet inte överensstämmer med deras vindkraftpolicy. Detta är ett tvetydigt agerande – det kan antingen innebära att kommunen är beredd att göra ett undantag för den aktuella platsen men det kan också innebära att detaljplanen efter prövning inte blir antagen just därför att den inte överensstämmer med policyn. Detta innebär en osäkerhet för exploatören som ser detaljplan som en chans att få till stånd en etablering, och bekostar processen själv, men egentligen inte kan vara säker på om planen blir antagen i slutänden.

Den andra situationen, som liknar den i Kävlinge-ärendet, är att förhållandena är sådana att kommunen menar att detaljplanekravet gäller men är osäker på vad som är den lämpliga markanvändningen i området. Är kommunen passiv i detta läge kan det dröja länge innan detaljplan, eventuellt upprättas, och antas. Michanek och Söderholm beskriver denna situation och tillägger att det inte ens är möjligt för kommunen att bevilja bygglov längre, även om de hade velat, eftersom sådant inte får ges om någon av förutsättningarna för detaljplan är uppfyllda.¹⁷² För exploatören är detta en annorlunda situation än vid tillståndsprövning. Ett avslag i ett tillståndsärende kan alltid överklagas av sökanden men detaljplanekravet riktas däremot mot kommunen, samtidigt som det är kommunen som ensam avgör om och när en detaljplan skall upprättas. Exploatören kan inte rättsligt angripa kommunal passivitet.¹⁷³

¹⁷² 8 kap 12 § PBL.

¹⁷³ Michanek och Söderholm, s. 118.

6.5 Myndigheter och enskildas möjligheter att påverka specifika ärenden

Som nämnts i föregående avsnitt kan en exploatör inte rättsligt angripa en kommun som förhåller sig passiv inför upprättandet av en detaljplan. Exploatören kan genom skrivelser och samtal med kommunen försöka få tillstånd en planläggning – exempelvis som i ärende 1 där en anhållan om detaljplaneläggning inlämnades. En sådan skrivelse, oavsett vad den kallas, har dock ingen formell juridisk innebörd.

Det finns en möjlighet enligt 12 kap. 6-7 §§ PBL för regeringen att förelägga en kommun att upprätta detaljplan om det krävs för att tillgodose ett riksintresse, eller då finns behov av att reglera en fråga som rör användningen av markområden i flera kommuner, exempelvis då planeras i gränstrakten mellan två eller fler kommuner. Om kommunen inte följer planföreläggandet kan regeringen själv upprätta planen. Detta skulle kunna vara tänkbart för riksintresseområdet för vindbruk i ärende 1, om Kristianstads kommun av någon anledning inte skulle visa sig vilja upprätta detaljplan där eller förhåller sig passiv. Med tanke på hur få riksintresseområden enligt 3 kap. 8 § PBL det finns i Skåne så är det knappast ett slagkraftigt verktyg för länets del. Det kan också nämnas att det inte finns något beslut om planföreläggande enligt PBL sedan 1987, vilket tyder på att det kommunala planmonopolet har stark politisk förankring.¹⁷⁴

Länsstyrelsen skall å sin sida kontrollera att riksintressen för vindbruk enligt 3 kap 8 § MB redovisas i översiktsplanen och i samband med det yttra sig över kommunens ställningstagande.¹⁷⁵ Myndigheter som prövar ett tillståndsärende, exempelvis då ett bygglov överklagas, kan därmed se om kommunen och länsstyrelsen gjort olika bedömningar av riksintresset och väga in det i sitt beslut. Länsstyrelsen kan dock aldrig hindra en kommun från att anta en översiktsplan som inte redovisar eller preciserar riksintressen, eller tolkar dem på ett visst sätt.¹⁷⁶

Det kan även konstateras att kravet på kommuner att upprätta aktuella översiktsplaner i 1 kap. 3 § PBL inte kan genomdrivas av staten med påtryckningar av rättslig karaktär.

¹⁷⁴ Michanek och Söderholm, s. 119.

¹⁷⁵ 4 kap. 9-11 §§ PBL.

¹⁷⁶ Michanek och Söderholm s. 117.

6.6 Tänkbara medel för att åtgärda eventuella brister – pågående utredningar och personliga reflektioner

Denna uppsats har belyst några av de problem som omgärdar den kommunala prövningen av vindkraft idag. Vissa av de problem som uppmärksammats torde gå att åtgärda med relativt enkla medel, genom lagstiftning, riktlinjer och liknande. Andra aspekter, exempelvis det kommunala planmonopolets demokratiska förankring samt frågor om rättssäkerhet är svårare att konkret angripa utan att samtidigt göra politiska, ideologiska och kanske högst personliga, ställningstaganden. Likväl bör även frågor i den senare kategorin tas upp och problematiseras.

Flertalet frågor som behandlats i denna uppsats har, i större eller mindre utsträckning, de facto uppmärksammats i utredningar och rapporter. Ett omfattande arbete med att göra en samlad översyn av plan- och bygglagen pågår sedan 2005 då PBL-kommittén presenterade sitt slutbetänkande¹⁷⁷. Sedan dess har vissa ändringar genomförts, bl.a. till följd av proposition 2006/07:122, vilken har nämnts tidigare. De ändringar som genomförts motsvarar dock bara en bråkdel av det omfattande betänkandet.

Viktig i sammanhanget är också Miljöprocessutredningen, som utreder möjligheterna till en ny instansordning för MB- och PBL-ärenden. I ett tilläggsdirektiv från den 20 december 2007 har de även fått i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar för att underlätta hanteringen av vindkraftärenden. En av de frågor som Miljöprocessutredningen skall utreda är möjligheten och lämpligheten i att undanta vindkraftverk från bestämmelserna om tillstånds- och tillåtighetsprövning i miljöbalken alternativt begränsa denna prövning.¹⁷⁸ Frågan har även diskuterats av Energimyndigheten som anser att det bör övervägas att stryka vindkraftanläggningar ur förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.¹⁷⁹ Detta anser jag dock inte vara rimligt – nog för att vindkraften är en ren energikälla men den saknar inte miljöpåverkan. Den bör därför fortsatt miljö- och lokaliseringsprövas.

Däremot är det viktigt att se över den nuvarande utformningen av MB och PBL och hur dessa lagstiftningar interagerar. Är det exempelvis rimligt med en detaljplaneprovning som i princip innebär ytterligare en miljöprovning, ytterligare en MKB och ytterligare samråd, förutom provningen enligt miljöbalken? Detta avser Miljöprocessutredningen också utreda, i det fall den finner det olämpligt att slopa, eller begränsa, provningen av vindkraftverk enligt MB. Redan idag kan en exploatör på eget initiativ till viss del samordna MB och PBL:s dubbla processer. Detta är dock till stor

¹⁷⁷ SOU 2007:111.

¹⁷⁸ Dir. 2007:184, s. 6 f.

¹⁷⁹ SOU 2007:111, s. 34.

del avhängigt kommunens inställning till exempelvis gemensamma samrådsmöten och utformning av detaljplane-MKB. Formella bestämmelser vore därför att föredra.

Den föreslagna, nya instansordningen skulle också kunna underlätta prövningen av PBL-ärenden. Enligt SOU 2007:111 skall länsstyrelsens beslut enligt PBL (undantaget 12 kap) överklagas till miljödomstol i stället för förvaltningsdomstolarna. Utöver detta föreslås även förenklade förfaranden i prövningar (exempelvis skall en lagfaren domare ensam få avgöra mål enligt PBL av enklare beskaffenhet) samt utbildningsinsatser och ökade resurser hos miljödomstolarna.¹⁸⁰

På kommunal nivå skulle det vara önskvärt med tydligare ställningstaganden beträffande om detaljplan behövs för vindkraftanläggningar eller inte. Det skulle även vara lämpligt att tydliggöra de riktvärden och rekommendationer för ljudimmissioner, skuggbildning etc. som (oftast, men inte alltid) tillämpas idag och omvandla dessa till generella gränsvärden för miljöeffekter. Michanek och Söderholm talar om att i vissa fall *ersätta* individuell lokaliseringsprövning med generella gränsvärden,¹⁸¹ vilket skulle vara än mer slagkraftigt men samtidigt inskränka det kommunala planmonopolet.

Vidare behöver riksintresseinstrumentet förstärkas och förtydligas, och det bör utses fler riksintresseområden i Skåne. I de fall kommuner, av olika skäl, förhindrar eller försvårar utnyttjandet av ett riksintresseområde skulle regeringen förslagsvis ha en *skyldighet* att utfärda detaljplane föreläggande istället för som idag, en *möjlighet* som i praktiken sällan utnyttjas (jämför avsnitt 6.5 ovan).

Kommunernas långa handläggningstider beror troligtvis till stor del på att ansökningarna ökat och att de – som i Kristianstad och Kävlinge – för närvarande utarbetar översiktsplaner och policydokument. Det är många kommuner runt om i Sverige som i skrivande stund tar fram planeringsunderlag för vindkraft, många har tidigare inte behandlat energislaget alls i sin översiktsplanering utan har kommit i kontakt med det för första gången genom den senaste tidens kraftiga ökning av bygglovsansökningar (mycket till följd av den utveckling som skett i prop. 2005/06:143:s kölvatten samt de nya vindkarteringar som presenterats som visar på möjligheter att bygga i skog). Detta kan få till följd att vindkraftutbyggnaden bromsas under några år, men det handlar förhoppningsvis om ett övergående problem – en inväntningsperiod för kommunerna. Resursproblematiken finns dock kvar och antingen bör personalen utökas eller befintliga tjänstemän utbildas.

Den kanske svåraste frågan är hur stort inflytande det kommunala planmonopolet generellt skall ha över vindkraften. Maria Petterson, doktorand i rättsvetenskap vid Luleå Tekniska Universitet, talade på

¹⁸⁰ SOU 2007:111, s. 87 ff.

¹⁸¹ Michanek och Söderholm, s. 154.

Energitinget 2007 om att ”*bryta igenom planmonopolet på danskt vis*” och även Energimyndigheten samt Michanek och Söderholm framhåller det danska plansystemet – där det bl.a. finns bindande nationella energipolitiska mål riktade till kommunerna, samt större möjligheter för staten att gripa in i planeringen – som en effektiv form för att genomdriva vindkraft-utbyggnaden.¹⁸² I slutänden handlar det om lokal demokrati ställd mot exploatörens rättsäkerhet och vindkraftens lokala (framförallt visuella) påverkan ställd mot behovet av förnybara energikällor.

¹⁸² Energimyndigheten 2007, s. 21 samt Michanek och Söderholm s. 122 ff. där även en sammanfattning av det danska plansystemet redovisas.

Källförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1985/86:1, *med förslag till ny plan- och bygglag*

Prop. 2001/02:143, *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning*

Prop. 2005/06:143, *Miljövänlig el med vindkraft - åtgärder för ett livskraftigt vindbruk*

Prop. 2006/07:122, *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*

Rapporter, betänkanden och allmänna råd

Boverket, *Planering och prövning av vindkraftsanläggningar*, 2003

Dir. 2007:184, *Tilläggsdirektiv till Miljöprocessutredningen (M 2007:04)*

Energimyndigheten, *Klassificering av vindkraft som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken*, ER 18:2004

Energimyndigheten, *Vindkraft – tillståndsprocessen och kunskapsläget (handläggare)*, 2007

Energimyndigheten, *Nytt planeringsmål för vindkraften år 2020*, ER 2007:45

Länsstyrelsen i Skåne län, *Planeringsunderlag för utbyggnad av stora vindkraftsanläggningar på land*, 2006-06-12

Länsstyrelsens i Skåne län yttrande 2007-03-28 med diariernr 500-43966-06

Länsstyrelsens i Skåne län yttrande 2008-03-07 med diariernr 500-70572-07

Michanek, Gabriel och Söderholm, Patrik, *Medvind i uppförsbacke - En studie av den svenska vindkraftspolitiken*, Finansdepartementet, Expertgruppen för miljöstudier, 2006

SOU 1999:75, *Rätt plats för vindkraften*

SOU 2007:111, *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen*

Övrigt offentligt tryck

Bergström, Hans, *Wind resource mapping of Sweden using the MIUU-model*, Wind Energy Report WE2007:1, Uppsala University 2007

Kristianstads kommun, *Översiktsplan*, antagen 1990-10-09

Kristianstads kommun, *Energiplan 2006-2008*, 2006

Kristianstads kommun, *Vindbruksplan för Kristianstads kommun*, utställningshandling 2008-06-12

Kävlinge kommun, *Översiktsplan*, antagen 2002-06-13

Kävlinge kommun, *Vindkraftpolicy för Kävlinge kommun*, antagen 2004-05-13

Skogsstyrelsen, *Skogsstatistisk årsbok 2007*, Sveriges officiella statistik, Jönköping 2007

Svalövs kommun, *Översiktsplan för Svalövs kommun*, antagen 2007-05-28

Svalövs kommun, *Policy för lokalisering av vindkraftverk i Svalövs kommun*, antagen 2007-12-17

Statens Energimyndighet, *Vindkraftplanering i en slättlandskommun – exemplet Svalöv*, ER 5:2002

Myndighetsbeslut

Kristianstads kommun, Byggnadsnämndens sammanträdesprotokoll 2007-03-27, Dnr BLOV 06-1227

Kristianstads kommun, Byggnadsnämndens sammanträdesprotokoll 2007-08-01, Dnr 276-2007

Svalövs kommun, Samhällsbyggnadsnämndens arbetsutskotts sammanträdesprotokoll 2006-11-14, Dnr 200-2006

Svalövs kommun, Kommunstyrelsens Plan- och strategiutskotts sammanträdesprotokoll 2007-08-01, Dnr 276-2007

Litteratur

Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, Iustus Förlag AB, 2 uppl., Uppsala 2008

Tidningsartiklar

Kraftjournalen, *Kävlinge finner kryphål för att stoppa vindkraftutbyggnad*, nr. 1 2007

Helsingborgs Dagblad, *Kraftverk får ny motvind*, 2008-05-13.

Helsingborgs Dagblad, *Detaljplan krävs på kommunens bekostnad*, 2008-07-08

Lokaltidningen Svalöv, *Polisanmälan mot Svalövs kommun*, 2008-07-15

Muntliga källor

Samtal med kommunala tjänstemän, Stadsbyggnadskontoret i Kristianstads kommun, november 2007

Samtal med kommunala tjänstemän, Samhällsbyggnadskontoret i Svalövs kommun, maj 2008

Föreläsning om lagar och regler vid tillståndsprövning av vindkraft av Maria Petterson, Luleå Tekniska Universitet, Sveriges Energiting 2007-03-21

Internet

www.barsebackkraft.se 2008-07-24

www.boverket.se 2008-03-30, 2008-07-29

www.energimyndigheten.se 2008-03-23, 2008-07-21

www.kristianstad.se 2007-11-03

www.m.lst.se 2008-08-04

www.scb.se 2008-07-15

Övrigt

Lisa Ahlgren, *Vindkraft i Sveriges inland – Vindkraftsplan för Hylte kommun*, Examensarbete 30 Högskolepoäng, Magisterprogrammet i Fysisk Planering, Sektionen för Teknokultur, Humaniora och Samhällsbyggnad Blekinge Tekniska Högskola 2008

Geotext – Textbruket i Båstad AB, *Gruppstation Lönnstorps Gård*, projektbeskrivning och underlag till samrådsmöte med Länsstyrelsen i Skåne län 2006-03-14

HS Kraft AB, *Gruppstation Karsholm – Miljökonsekvensbeskrivning för en vindkraftanläggning i Kristianstads kommun*, september 2007

Ramböll Sverige AB, *Vindbruksplan för Kristianstads kommun – Fördjupad landskapsanalys område A4*, Malmö 2008-04-18

Naturvårdskonsult Gerell, *Planerade vindkraftverk på Linderödsåsen – En analys av effekterna på större rovfåglar*, rapport 2008-04-10

Rättsfallsförteckning

Länsstyrelsens i Skåne län beslut 2005-07-06 med diariernr 403-21147-04

Länsstyrelsens i Skåne län beslut 2005-11-29 med diariernr 403-5164-05

Länsrättens i Skåne län dom, mål nr 13890-05

Länsrättens i Skåne län dom, mål nr 7956-05

Miljööverdomstolens dom, mål nr M 9282-02