



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Jenny Åkesson

# Rättsliga förutsättningar för utvecklingen av vindkraft

-En granskning av tillståndsprövningen enligt  
miljöbalken och plan- och bygglagen

JURM02 Examensarbete  
Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng  
Handledare: Annika Nilsson  
VT 2014

# INNEHÅLL

Summary	1	
Sammanfattning	3	
Inledning	5	
Kap.1	Vindkraften i Sverige	9
1.1	Vinden som energikälla	9
1.2	Nationella energipolitiska mål	10
1.3	Nationella miljöpolitiska mål	11
1.4	Tillämplig lagstiftning	13
Kap.2	Miljöbalken	14
2.1	Övergripande syfte	14
2.2	Allmänna hänsynsregler	15
2.3	Hushållningsbestämmelserna	18
2.3.1	De grundläggande hushållningsbestämmelserna	18
2.3.1.1	Riksintresse enligt 3 kapitlet miljöbalken	20
2.3.1.2	Vindkraft som riksintresse	22
2.3.2	Särskilda hushållningsbestämmelser	23
2.3.3	Hushållningsbestämmelserna betydelse för vindkraften	24
2.4	Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	26
2.4.1	Miljöprövningsförordningen	27
2.5	Skydd av område enligt miljöbalken	29
Kap.3	Plan- och bygglagen	32
3.1	Regionplan	33
3.2	Översiktsplan	33
3.3	Detaljplan och områdesbestämmelser	34

3.4	Bygglov	36
3.5	Lagändring 2009	37
Kap.4	Tillståndsprövning vid etablering av vindkraft	39
4.1	Miljökonsekvensbeskrivning och samråd	40
4.2	Lokalisering	41
4.3	Kommunalt veto	44
Kap.5	Hinder respektive förutsättningar	45
5.1	Miljöbalken	45
5.2	Plan- och bygglagen	46
5.3	Lagändring 2009	47
Kap.6	Analys	49
	Käll- och Litteraturförteckning	53

## Summary

The Swedish Parliament sets high ambitions in order to develop renewable energy in general and wind energy in particular. National energy and environmental policies have been adopted to facilitate wind power establishments and thus create conditions for development of wind power in Sweden. The ambitions are high but political positions requires enforcement and the result of the objectives are found in the regulation. It is the Swedish environmental legislation that defines the conditions and barriers that arise for the development of wind power in Sweden.

The purpose of this paper is to review the effectiveness of the Swedish environmental legislation in relation to the national targets in terms of the development of wind power in Sweden. The objective will be achieved through a review of the barriers and opportunities that relevant legislation stipulates regarding the permit trial for wind power establishment.

The most essential legislation in relation to the permit trial is the Environmental Code and the Planning and Building Act. Two extensive laws with the purpose to protect the environment and human health as well as the municipal autonomy. The fundamental purpose shall characterize all provisions regarding the content and application. A principle which becomes clear after reviewing both legislation and practice. The fundamental purpose of the legislation may promote as well as impede wind power establishment. For example, the Environmental Court granted permission for wind power establishments on the grounds that it promotes sustainable development in accordance with the Environmental Code's fundamental purpose. A precedent that results in favorable conditions regarding the development of wind power in Sweden. At the same time the legislator has chosen to implement a municipal right of veto, which means that the wind power establishment may not be conducted unless the municipality approves it. This right of veto are consistent with the municipal autonomy, but can also be regarded as a barrier for the development of wind power.

A review of the provisions of legislation resulted in the realization that it is difficult to categorize the provisions with regard to whether they constitute an obstacle or a condition for wind power establishments. Decisive for the classification were specific circumstances in each individual case and therefore, the provisions of the Environmental Code and the Planning and Building Act provide both barriers as preconditions for the development of wind power in Sweden.

The review, however, resulted in conclusions which provided adequate basis to conclude that the law is not particularly efficient in relation to the national targets regarding the development of wind power in Sweden. The legislator has taken measures to facilitate the permit trial and thus promote the development of wind power. A review of the law, however, showed that the ambitions are significantly higher than current law can incorporate.

## Sammanfattning

Den svenska riksdagen har höga ambitioner om att utveckla den förnyelsebara energin i allmänhet och vindkraften i synnerhet. Nationella energi- och miljöpolitiska mål har antagits för att förenkla etableringar och således skapa förutsättningar för en utveckling av vindkraften i Sverige. Ambitionerna är högt ställda men politiska ställningstagande kräver verkställighet och resultatet av det finner vi i lagtexten. Det är den svenska miljölagstiftningen som anger vilka förutsättningar respektive hinder som aktualiseras för utvecklingen av vindkraft i Sverige.

Syftet med denna uppsats är att granska hur effektiv den svenska miljölagstiftningen är i förhållande till de nationella målen vad gäller en utveckling av vindkraft i Sverige. Syftet uppnås genom en granskning av vilka hinder respektive förutsättningar som relevant lagstiftning aktualiserar vid en tillståndsprocess för vindkraftverksetableringar.

Den mest centrala lagstiftningen vid tillståndsprocessen är miljöbalken samt plan- och bygglagen. Två omfattande lagar som syftar till att skydda såväl miljön och människors hälsa som det kommunala självstyret. Lagarnas grundläggande syften ska präglade bestämmelsernas utformning samt tillämpning. En princip som blir tydlig vid en granskning av såväl lagstiftning som praxis. Lagarnas grundläggande syfte kan såväl främja som hämma en vindkraftverksetablering. Exempelvis har Miljööverdomstolen beviljat tillstånd för vindkraftverksetableringar med motiveringen att det främjar en hållbar utveckling i enlighet med miljöbalkens grundläggande syfte. Ett prejudikat som resulterar i goda förutsättningar för utvecklingen av vindkraften i Sverige. Samtidigt har lagstiftaren valt att implementera en kommunal vetorätt som innebär att en vindkraftverksetablering inte får genomföras om inte kommunen tillstyrker det. En vetorätt som är förenlig med det kommunala självstyret men som resulterar i ett hinder för utvecklingen av vindkraft.

En granskning av miljöbalkens samt plan- och bygglagens materiella bestämmelser resulterade i insikten att det är svårt att kategorisera bestämmelserna med hänsyn till om de utgör ett hinder eller en förutsättning för vindkraftverksetableringar. Avgörande för indelningen var specifika omständigheter i varje enskilt fall och således kan bestämmelserna i miljöbalken och plan- och bygglagen utgöra såväl hinder som förutsättningar för utvecklingen av vindkraft i Sverige.

Granskningen resulterade dock i slutsater som gav tillräckligt underlag för att konstatera att gällande rätt inte är särskilt effektiv i förhållande till de nationella målen vad gäller en utveckling av vindkraft i Sverige. Lagstiftarna har vidtagit åtgärder för att underlätta tillståndsprocessen och således främja utvecklingen av vindkraften. En granskning av lagtexten visade dock att ambitionerna är betydligt högre än vad gällande lagstiftning kan införliva.

# Inledning

## Allmänt

Klimatförändringarna är en realitet som är svår att ignorera för såväl individer som beslutsfattare på nationell och internationell nivå. Miljö- och klimatforskarnas kontinuerliga rapporter bekräftar teorin om att människans konsumtion och levnadsstandard har en direkt inverkan på klimatet, en inverkan som resulterar i klimatförändringar med svåröverskådliga konsekvenser som följd. Det största hotet mot klimatet är den höga halten av koldioxid som släpps ut i atmosfären vid förbränning av fossila bränslen. Med hänsyn till 1900-talets industrialisering, där kol och olja utgjorde nyckelfaktorer för samhällsutvecklingen, är det föga förvånande att koldioxidutsläppen har ökat markant. Av de totala koldioxidutsläppen i världen utgör energiproduktionen störst klimatpåverkan. En påverkan som kan minska om kol och olja ersätts med förnyelsebara energikällor som exempelvis sol, vind och vatten.

Vikten av att utveckla den förnyelsebara energin är uppmärksammas såväl lokalt som globalt. Internationella avtal och konventioner fastställer mål och riktlinjer om hur världen ska lyckas minska koldioxidutsläppen genom att ersätta fossila bränslen med förnyelsebara energikällor. Denna omställning kräver dock att de nationella parlamenten arbetar för att främja en förändring och vidtar åtgärder som underlättar utvecklingen av förnyelsebar energi, alternativt begränsar användningen av fossila bränslen. Sverige är ett undantag från den internationella statistiken eftersom den svenska energiproduktionen huvudsakligen utvinns från vattenkraft och kärnkraft. Det resulterar i mindre koldioxidutsläpp från energisektorn och Sverige kan därmed i viss utsträckning anses vara ett föregångsland vad gäller en klimatneutral energiproduktion. De förhållandevis begränsade koldioxidutsläppen från den svenska energisektorn är dock inte tillräckligt för att åtgärder som främjar den förnyelsebara energin inte behöver vidtas. Såväl vattenkraft som kärnkraft medför stora miljörisiker och ur ett hållbarhetsperspektiv måste alternativa förnyelsebara energikällor således främjas.

Den svenska riksdagen har ambitioner om att utveckla den förnyelsebara energin och därmed minska beroendet av vattenkraft och kärnkraft, men ambitioner kräver verkställighet och resultatet av det finner vi i lagtexten. Det är den svenska miljölagstiftningen, med miljöbalken som centralt regelverk, som anger vilka förutsättningar respektive hinder som aktualiseras för utvecklingen av förnyelsebara energikällor i Sverige. Det verkliga svaret till huruvida Sverige kan anses vara ett föregångsland för en klimatneutral energiproduktion finner vi därmed i lagtexten och inte i statistiken.



## Syfte och problemformulering

Syftet med denna uppsats är att granska hur effektiv den svenska miljölagstiftningen är i förhållande till de nationella målen vad gäller en utveckling av vindkraft i Sverige. Utgångspunkten är de nationella mål som svenska beslutsfattare har antagit och syftet är att kritiskt granska huruvida lagstiftningen är förenlig med dessa ambitioner.

För att uppnå syftet ska jag besvara följande centrala frågor:

- Vilka förutsättningar respektive hinder aktualiserar den svenska miljölagstiftningen vad gäller utvecklingen av vindkraft?
- Vilka positiva respektive negativa faktorer kan identifieras i förhållande till resultatet?

## Avgränsningar

Utgångspunkten i denna uppsats är de rättsliga förutsättningarna för en utveckling av vindkraft enligt svensk rätt. Jag kommer därmed inte beakta andra nationers rättssystem och lagar. Uppsatsen kommer enbart att omfatta etableringen av vindkraft vilket innebär en exkludering av bestämmelser som gäller för befintliga kraftverk, såväl materiella som processuella.

Syftet med uppsatsen är att redogöra för de rättsliga förutsättningarna för en utveckling av vindkraft som energikälla, övriga förnyelsebara energikällor exkluderas således. Avsikten med avgränsningen är att konkretisera utvecklingen för en specifik energikälla och därmed granska vilka hinder och förutsättningar som lagstiftningen medför. En mer omfattande studie av samtliga förnyelsebara energikällor är visserligen relevant och av stort personligt intresse, men är av utrymmesskäl inte genomförbart för denna uppsats. Anledningen till att granskningen omfattar vindkraft av samtliga förnyelsebara energikällor, är att den svenska statsmakten under en längre tid har angett energikällan som ett komplement till såväl vatten- som kärnkraft. Vidare har vindkraften relativt hög energiproduktivitet och hindras således inte av tekniska barriärer.

Uppsatsen är av juridisk karaktär och jag kommer därmed inte behandla de ekonomiska förutsättningarna för en utveckling av vindkraft som t.ex. skattesubventioner och bidrag. Avgränsningen syftar inte till att underskatta de ekonomiska instrumentens betydelse, men för att uppnå uppsatsen grundläggande syfte har jag valt att koncentrera ämnet till att enbart omfatta de juridiska förutsättningarna.

## Metod och material

Uppsatsen baseras på rättsvetenskaplig metod. Denna metod omfattar såväl strikt rättskällelära som ett vidare perspektiv, där exempelvis komparativa studier inkluderas. Syftet med rättskälleläran är att fastställa gällande rätt genom att studera lagar, förarbeten, praxis och doktrin. Tillämpningen av den rättsvetenskapliga metoden bidrar till att den gällande rätten kan bearbetas och tolkas ur ett vidare perspektiv än vad som faller inom ramarna för rättskälleläran.<sup>1</sup> Uppsatsen utgår från såväl de lege lata som de lege ferenda. De lege lata, det vill säga definition av vad som är gällande rätt, dominerar i de deskriptiva avsnitten, medan de lege ferenda, det vill säga uppfattningar om hur lagen bör vara, aktualiseras i analysen.

Den rättsvetenskapliga metoden medför därmed att det huvudsakliga materialet för uppsatsen är lagar, förarbeten, praxis och doktrin. Även övrigt material som anses vara relevant för ämnet har använts, t.ex. myndighetspublikationer.

## Disposition

Uppsatsen inleds med en översikt av vindkraftens utveckling i Sverige. Redogörelsen omfattar såväl vindkraftens historiska utvecklingen som de aktuella energi- och miljöpolitiska ambitionerna om en fortsatt utveckling i Sverige.

De två följande kapitlen behandlar den lagstiftning som är tillämplig vid en beslutsprocess för etablering av vindkraft. Avsnitten redogör för den mest centrala lagstiftningen, d.v.s. miljöbalken och plan- och bygglagen. Avsikten med dessa kapitel är att granska de teoretiska förutsättningarna för en utveckling av vindkraftverk, det vill säga en granskning av lagstiftningens utformning och innebörd.

Kapitel fyra omfattar tillståndsprövningen vid etablering av vindkraft. I detta kapitel utvecklas de bestämmelser i lagstiftningen som är av stor vikt vid en tillståndsprövning, bestämmelser som direkt är avgörande för huruvida tillstånd ska medges eller inte. Den mest centrala bestämmelsen, och således den bestämmelse som ges störst utrymme, är lokaliseringsprincipen. Avsikten med detta kapitel är att granska de praktiska förutsättningarna för en utveckling av vindkraftverk, det vill säga en granskning av lagstiftningens praktiska tillämpning.

---

<sup>1</sup> Sandgren (2007) s. 36-39.

I uppsatsens femte kapitel konkretiseras såväl lagstiftningens som beslutsprocessens styrkor respektive svagheter. Avsikten är att sammanfatta de teoretiska och praktiska förutsättningarna för en utveckling av vindkraftverk och således svara på vilka förutsättningar respektive hinder som den svenska miljölagstiftningen aktualiserar vad gäller utvecklingen av vindkraft

Slutligen sammanfattas uppsatsens väsentliga slutsatser i ett avslutande kapitel. Resultatet analyseras och diskuteras med syftet att besvara vilka positiva respektive negativa faktorer som kan identifieras i förhållande till resultatet.

# 1 Vindkraften i Sverige

## 1.1 Vinden som energikälla

Att nyttja vinden som energikälla är ingen ny företeelse. Den första dokumenterade väderkvarnen är från 947 e.Kr. men förmodligen fanns det någon typ av väderkvarn redan för tretusen år sedan i Kina och Japan. Vindkraften är tillsammans med vattenhjulet en av de äldsta teknikerna för att utvinna energi mekaniskt. Tekniken spred sig från Asien till Europa och mot slutet av 1100-talet byggdes de första väderkvarnarna på europeisk mark. Hundra år senare var vindkraften en av de viktigaste energikällorna och förblev så fram till 1800-talets slut. Tekniken användes främst till att pumpa vatten och mala säd.<sup>2</sup>

Den industriella revolutionen innebar en tillbakagång för vindkraftens framgångsrika utveckling. Vind och vatten ersattes med kol och olja. Förnyelsebar energi ersattes med fossila bränslen. Fördelarna med de nya energikällorna var uppenbara. De var billigare, mer effektiva och framför allt var de inte beroende av en bestämd lokalisering eller specifika väderförhållanden. Industrialismen resulterade i att användningen av vindkraftverk minskade drastiskt över hela världen under 1900- och 2000-talet.<sup>3</sup>

Fossila bränslen som energikälla var inte enbart förknippat med positiva egenskaper. Den eskalerande förbrukningen av olja inom såväl hushåll som industri och transport, resulterade i negativa konsekvenser för såväl miljön som för enskilda staters ekonomiska självständighet. Den omfattande förbränningen bidrog till allvarlig miljöpåverkan och den ökade importen resulterade i att enskilda stater, exempelvis Sverige, var beroende av andra staters export under den kritiska efterkrigstiden. Det stora oljeberoendets negativa konsekvenser aktualiserades under hösten 1973 då världens första oljekris inträffade.<sup>4</sup>

Oljekrisen följt av kärnkraftsolyckorna i Harrisburg och Tjernobyl resulterade i att intresset för inhemska och förnybara energikällor växte markant under 1980-talet. Ett intresse som resulterade i en ny era för vindkraften.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Wizelius (2007) s. 23-25.

<sup>3</sup> Pettersson (2008) s. 24.

<sup>4</sup> Bernes och Lundgren (2009) s. 114-115.

<sup>5</sup> Pettersson (2008) s. 24.

## 1.2 Nationella energipolitiska mål

Under 1950-talet var Sverige ett av världens mest framgångsrika industriländer och behovet av billig energi var således stort. Exploateringen av vattenkraft hade sinat och sökandet efter ett fullgott substitut, alternativt komplement, påbörjades. Efter andra världskriget ökade importen av fossila bränslen med oljan som främsta råvara. De övertygande fördelarna med olja som energikälla resulterade i en omfattande import som kulminerade kring 1970, då oljan utgjorde cirka 70 procent av den totala energitillförseln i landet.<sup>6</sup>

Oljekrisen ägde rum under en tid då Sverige var ett av de länder i den industrialiserade världen med störst oljeberoende. Den omfattande krisen resulterade i vidtagande av energisparande åtgärder, bensinransonering samt en kraftig ekonomisk obalans i importen och exporten av olja.<sup>7</sup> I Sverige initierades energipolitiken och den sittande regeringen strävade efter att skapa garantier för en säker och tillräcklig energitillförsel till lägsta möjliga kostnad samtidigt som det stora oljeberoendet skulle reduceras.<sup>8</sup> Denna energipolitik resulterade i upprättandet av tolv kärnkraftsreaktorer. Kärnkraften var dock förenat med stora risker och motståndet var stort från såväl politiker som allmänheten. De politiska förutsättningarna för en utveckling av den förnyelsebara energin var således goda. Förutsättningar som resulterade i att staten avsatte stora resurser till forskning och utveckling av förnyelsebar energi.<sup>9</sup>

Ambitionen var att de statliga subventionerna för förnyelsebar energi skulle resultera i att denna blev konkurrenskraftig i förhållande till de konventionella energikällorna, som olja och kärnkraft. Motiven till den politiska interventionen har modifierats ett flertal gånger sedan 1970-talet. Ursprungligen poängterades vikten av att använda den förnyelsebara energin som ersättare för den politiskt osäkra och begränsade oljan. Vidare, efter 1980-års folkomröstning om kärnkraftens existens, såg politikerna den förnyelsebara energin som ett tänkbart substitut till kärnkraften. Det var först på 1990-talet som det främsta motivet för statliga stödåtgärder syftade till att minska energisektorns miljöbelastning och därmed uppnå de internationella åtaganden som Sverige ingått. Idag utgör miljöaspekten det främsta argumentet för att legitimera en statlig delaktighet i den svenska energimarknaden.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Prop. 1975:30, s. 171.

<sup>7</sup> Radetzki (2004) s. 46.

<sup>8</sup> Prop. 1975:30, s. 2.

<sup>9</sup> Wizelius (2007) s. 35-36.

<sup>10</sup> Radetzki (2004) s. 77-78.

### 1.3 Nationella miljöpolitiska mål

Sveriges miljöpolitiska mål påverkas i stor utsträckning av internationella konventioner. Sverige är, både som enskild stat och som medlemsstat i Europeiska unionen, bundna av internationella åtaganden som exempelvis klimatkonventionen och Kyotoprotokollet. Vidare är den svenska miljöpolitiken beroende av EU:s interna befogenheter. Inom EU finns det ett flertal direktiv, förordningar och beslut som reglerar unionens målsättning för ett reducerat utsläpp av växthusgaser. Regleringar som ska implementeras av medlemsländerna i den nationella lagstiftningen. Ett i sammanhanget relevant beslut är Europakommissionens klimat- och energipaket som trädde i kraft 2009. Beslutet syftar till att fastställa medlemsstaternas minimibidrag vad gäller unionens åtagande om en minskning av utsläppen av växthusgaser för perioden 2013–2020.<sup>11</sup> I beslutets bilaga preciseras hur mycket varje medlemsstat måste minska sina utsläpp för att EU ska uppnå klimatmålet.<sup>12</sup>

Enligt direktivet ska Sverige uppnå en andel om minst 49 procent förnyelsebar energi till år 2020.<sup>13</sup> Med direktivet som utgångspunkt har Sverige beslutat att andelen förnyelsebar energi ska motsvara minst 50 procent samt att andelen förnyelsebar energi inom transportsektorn ska vara minst 10 procent år 2020.<sup>14</sup> Enligt Sveriges senaste rapportering till Europakommissionen uppgick den förnyelsebara energin till 47,8 procent av den totala energianvändningen och inom transportsektorn var motsvarande andel 8 procent år 2010.<sup>15</sup>

Vad gäller Sveriges nationella handlingsplan så utgör elcertifikatsystemet en central del. Systemet syftar till att stimulera produktionen av förnyelsebar energi på ett kostnadseffektivt sätt och därmed främja den förnyelsebara energins konkurrenskraft på elmarknaden. Utöver elcertifikatsystemet så har riksdagen beslutat om en nationell planeringsram för vindkraft. Den nationella planeringsramen för vindkraft antogs av riksdagen 2009 med syftet att uppmärksamma vindkraften i den fysiska planeringen och därmed förbättra förutsättningarna för en kostnadseffektiv utbyggnad av vindkraftverk.<sup>16</sup> Enligt planeringsramen ska vindkraften motsvara en årlig produktionskapacitet på 30 TWh per år 2020. År 2012 hade den svenska vindkraften en produktionskapacitet på 7,2 TWh

---

<sup>11</sup> Beslut 406/2009/EG, art. 1.

<sup>12</sup> Beslut 406/2009/EG, bilaga II.

<sup>13</sup> Dir. 2009/28/EG, bilaga 1, A. Nationella övergripande mål.

<sup>14</sup> Prop. 2009/10:28, s. 18.

<sup>15</sup> Regeringskansliet (2011), s. 5.

<sup>16</sup> Prop. 2008/09:163, s. 43-44.

och enligt Energimyndighetens prognos kommer produktionskapaciteten år 2020 vara cirka 11,3 TWh.<sup>17</sup>

Syftet med planeringsramen är inte, som namnet antyder, att fastställa ett utbyggnadsmål för vindkraft. Planeringsramen ska vara ett verktyg för att synliggöra vindkraften i den fysiska planeringen. Den ska präglade såväl lagstiftningen som de ansvariga myndigheternas beslut gällande användningen av mark- och vattenområde. Ansvarig myndighet på nationell nivå, Energimyndigheten, ska utgå från planeringsramen när områden av riksintresse för vindkraft ska utses enligt bestämmelserna i miljöbalkens 3 kap. Vidare ska kommunerna, med beaktande av planeringsramen, identifiera och fastställa lämpliga områden för vindkraft i de kommunala översiktsplanerna. Planeringsramen ska även vara en utgångspunkt vid översynen av lagstiftningen kring bland annat tillståndsprocessen för vindkraft.<sup>18</sup>

De nationella målen, såväl energipolitiska som miljöpolitiska, är således relativt enhälliga. Sverige ska ha en säker, kostnadseffektiv och inhemsk energiproduktion. Vidare ska energiproduktion vara förenlig med de internationella åtaganden som Sverige har åtagit sig. Det vill säga, energiproduktionen ska inte bidra till en ökad andel koldioxidutsläpp. Den förnyelsebara energin i allmänhet och vindkraften i synnerhet är som energikälla förenlig med majoriteten av dessa mål. Vindkraften kan således anses vara det bästa alternativet för svensk energiproduktion. Sveriges riksdag är överens om att vindkraften bör utvecklas och har ställt upp specifika mål för att underlätta en sådan utveckling. Dock kvarstår frågan; om och hur har beslutsfattarna implementerat de nationella målen i svensk lagstiftning? Och framför allt; hur effektiv är den svenska miljölagstiftningen i förhållande till de nationella målen?

---

<sup>17</sup> Energimyndigheten, vindkraftsstatistik (2012) s. 5. och Energimyndigheten, långsiktsrapport (2012) s. 10.

<sup>18</sup> Prop. 2008/09:163, s. 43-44.

## 1.4 Tillämplig lagstiftning

Det är den svenska miljölagstiftningen, med miljöbalken som centralt regelverk, som anger vilka förutsättningar respektive hinder som aktualiseras vid utvecklingen av vindkraft i Sverige. I lagstiftningen konkretiseras beslutsfattarnas mål och ambitioner, och det är således i lagstiftningen som den reella bilden av Sverige som föregångsland legitimeras, alternativt undermineras. Beslutsfattarnas nuvarande långsiktiga prioritering är att utveckla ett tredje alternativ för elförsörjning, utöver vatten- och kärnkraft. Alternativet ska representeras av kraftvärme, vindkraft och övrig förnybar kraftproduktion och syftet med utvecklingen är att minska sårbarheten samt att öka försörjningstryggheten för svensk energiproduktion.<sup>19</sup> Ambitionen är långsiktig och ett fullständigt resultat går således inte att granska idag. Däremot är det möjligt att studera vilka rättsliga åtgärder som har vidtagits för att främja en utveckling av ett tredje alternativ, och därmed uppnå det övergripande målet.

Rättsliga förutsättningar för en utveckling av vindkraft är enligt min definition synonymt med rättsliga förutsättningar för en etablering av vindkraft. En utveckling är beroende av expansion och det är således tillståndsprocessen vid en etablering som utgör den centrala utgångspunkten vid en granskning av de rättsliga förutsättningarna för en utveckling av vindkraft. Följande redogörelse kommer därmed att utgå från den tillståndsprocess som aktualiseras vid en ansökan om etablering av nya vindkraftverk.

Vid en etablering av nya vindkraftverk finns det ett flertal lagar som kan bli aktuella för tillståndsprocessen. Miljöbalken och plan- och bygglagen är de mest centrala lagarna men beroende på faktorer i det enskilda fallet kan även annan lagstiftning bli tillämplig. Vindkraftverkets lokalisering och omfattning är avgörande för vilken instans som ansvarar för tillståndsprocessen samt vilken lagstiftning som är tillämplig i det enskilda fallet. Beroende på vindkraftverkets lokalisering kan exempelvis bestämmelser i kulturminneslagen och väglagen aktualiseras.<sup>20</sup> Följande två kapitel kommer enbart att omfatta miljöbalken med tillhörande förordning samt plan- och bygglagen. Övriga lagar blir enbart tillämpliga i specifika undantagsfall och kommer således inte behandlas vidare.

---

<sup>19</sup> Prop. 2008/09:163, s. 10-11.

<sup>20</sup> Lag (1988:959) om kulturminnen m.m. 2 kap. 12 § och Väglag (1971) 39 §.



## 2 Miljöbalken

Sedan 1999 är miljöbalken den centrala lagstiftningen på miljörettens område. Före miljöbalkens tillkomst omfattades miljöretten av 16 olika miljölagar och det primära syftet med balken var att samordna och modernisera lagstiftningen. Lagstiftarnas ambition var att miljöbalken skulle spegla de globala miljöpolitiska förändringar som skedde under 1990-talet. Tidigare lagstiftning ansågs vara inaktuell och behovet av en samtida miljörettslig lagstiftning var stort.<sup>21</sup>

### 2.1 Övergripande syfte

I miljöbalkens portalparagraf, 1 kap. 1 §, stadgas det övergripande syftet med lagens bestämmelser. Lydelsen av paragrafens första mening är:

*”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.”*<sup>22</sup>

Formuleringen är ett resultat av den miljöpolitiska ambitionen om att främja en hållbar utveckling, ett uttryck som återkommer i ett flertal internationella miljökonventioner. Det huvudsakliga syftet med begreppet är att den nuvarande generationen människor ska verka för ett hållbart nyttjande av naturens resurser och således skapa långsiktigt goda förhållanden för framtida generationer. I detta sammanhang innehar naturen ett eget skyddsvärde som ska vägas mot sociala och samhällsekonomiska intressen.<sup>23</sup> Vid tillämpning av miljöbalkens bestämmelser ska det övergripande målet om hållbar utveckling beaktas. Vid eventuell tveksamhet ska det beslut som mest sannolikt överensstämmer med portalparagrafens bestämmelser fattas. Paragrafens innebörd resulterar således i en vid tillämpning av miljöbalkens samtliga bestämmelser. En tillämpning där naturens skyddsvärde ska beaktas.<sup>24</sup>

I portalparagrafens andra stycke stadgas miljöbalkens tillämpningsregler. Bestämmelserna är exemplifieringar av hur balkens samtliga bestämmelser ska tillämpas och således uppnå det övergripande målet om hållbar utveckling. Styckets sista punkt definierar vikten av att främja hushållning med material, råvaror och energi. Principen om resurshållning återfinns vidare i miljöbalkens 2 kap. om allmänna hänsynsregler.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Prop. 1997/98:45, s. 153-154, Del 1.

<sup>22</sup> Miljöbalk (1998:808) 1 kap. 1 §.

<sup>23</sup> Prop. 1997/98:45, s. 6, Del 2.

<sup>24</sup> Prop. 1997/98:45, s. 7, Del 2.

<sup>25</sup> Prop. 1997/98:45, s. 6, Del 2.

Miljöbalkens inledande bestämmelse om det övergripande målet, samt tillhörande beskrivning av lagens tillämpning framstår som en god förutsättning för en utveckling av förnyelsebar energi och således även vindkraft. En utveckling av vindkraft överensstämmer med såväl principen om hållbar utveckling som med principen om resurshållning. De grundläggande principerna kan ur ett teoretiskt perspektiv åberopas som ett starkt argument för en fortsatt utveckling, men i praktiken kan samma principer utgöra ett hinder. Avgörande för utgången är de individuella förutsättningarna och således de intressen som ska beaktas vid en tillståndsprocess för etablering av vindkraft.

## 2.2 Allmänna hänsynsregler

Vid en tillståndsprövning av vindkraftverk ska de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. beaktas. Bestämmelserna fastställer skyldigheter för den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som omfattas av miljöbalkens bestämmelser. En verksamhetsutövare som har för avsikt att installera ett vindkraftverk är skyldig att visa att verksamheten kan bedrivas på ett miljömässigt godtagbart sätt i förhållande till hänsynsreglerna. Bevisbördan ålägges således den ansökande parten.<sup>26</sup>

I praktiken innebär bevisbördans placering att sökande part, genom utredningar och undersökningar, måste styrka att den befintliga, alternativt framtida, verksamheten uppfyller miljöbalkens krav. Såväl driften vid en anläggning som upprättandet av anläggningen medför konsekvenser för hälsa och miljö, vilket innebär att hänsynsreglerna även omfattar själva anläggningen och dess lokalisering.<sup>27</sup> Följande redogörelse beskriver kortfattat de hänsynsregler som kan aktualiseras vid en tillståndsprocess för etablering av vindkraftverk.

I kapitlets 2 § regleras det grundläggande kravet på kunskap. Den som avser att bedriva en verksamhet ska inhämta den kunskap som anses vara nödvändig för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.<sup>28</sup> Syftet med kunskapskravet är att den avsedda verksamhetsutövaren ska tillgodogöra sig relevant kunskap innan åtgärder vidtas och därmed förebygga eventuella olägenheter. Kunskapskravets omfattning varierar med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Utövare som vidtar en åtgärd i en vardaglig situation ålägges ett lägre krav på kunskap än utövare som driver en professionell verksamhet.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 1 §.

<sup>27</sup> Prop. 1997/98:45, s. 13, Del 2.

<sup>28</sup> Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 2 §.

<sup>29</sup> Prop. 1997/98:45, s. 14, Del 2.

Det mest centrala kravet enligt de allmänna hänsynsreglerna är kravet på försiktighet som regleras i kapitlets 3 §. Den så kallade försiktighetsprincipen utgör miljöbalkens grundläggande hänsynsregel och omfattar utöver kravet på försiktighet även principen om bästa möjliga teknik. Försiktighetsprincipen innebär att den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått som anses vara nödvändiga för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Vidare stadgas kravet på att utövare vid yrkesmässig verksamhet ska använda bästa möjliga teknik. Försiktighetsprincipen ska tillämpas så snart det finns en risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.<sup>30</sup>

Begreppet skada eller olägenhet för miljön omfattar såväl påverkan på grund av utsläpp och andra störningar som utarmning av naturresurser och biologisk mångfald samt misshushållning med naturresurser, energi och material. Begreppets relativt extensiva tillämpning kan resultera i att olika miljöintressen ställs mot varandra. Exempelvis kan upprättande av ett vindkraftverk påverka den biologiska mångfalden negativt samtidigt som kraftverket inte medför några koldioxidutsläpp. Två relevanta miljöintressen som ställs mot varandra.

Begreppet skada eller olägenhet för människors hälsa omfattar både fysisk och psykisk påverkan. Bedömningen av huruvida en olägenhet föreligger ska utgå från den allmänna uppfattningen om vad som anses vara en olägenhet och baseras således inte på den individuella reaktionen i ett enskilt fall. Vidare ska olägenheten påverka hälsan menligt och inte anses vara ringa eller tillfällig. En olägenhet för människors hälsa kan exempelvis vara buller eller skuggbildning från en vindkraftverksanläggning.<sup>31</sup>

I 2 kap. 5 § regleras kravet på god hushållning med råvaror och energi samt kravet på att utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning.<sup>32</sup> Bestämmelsen ger således uttryck för hushållningsprincipen samt kretsloppsprincipen. Principerna omfattar såväl energiproduktion som energianvändning och innebär att all verksamhet ska bedrivas så energieffektivt som möjligt och med minsta möjliga förbrukning. Vidare ska verksamheten, i den mån det är möjligt, återanvända och återvinna energi. Slutligen fastställer bestämmelsen att förnybara energikällor ska prioriteras.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 3 §.

<sup>31</sup> Prop. 1997/98:45, s. 15, Del 2. samt Miljöbalk (1998:808) 9 kap. 3 §.

<sup>32</sup> Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 5 §.

<sup>33</sup> Prop. 1997/98:45, s. 21, Del 2.

Hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen kan ur ett teoretiskt perspektiv snarare betraktas som en fördelaktig förutsättning än ett komplext hinder vad gäller utvecklingen av vindkraft. Men likt miljöbalkens samtliga bestämmelser ska hushållnings- och kretsloppsprincipen tillämpas med hänsyn till det övergripande målet om hållbar utveckling. Det vill säga, vid tillämpningen ska andra miljöaspekter beaktas och vid en eventuell intressekonflikt ska en avvägning göras i det enskilda fallet av vad som totalt sett ger den bästa effekten med avseende på miljöbalkens mål. Ett mer utförligt resonemang angående bestämmelsen om att förnybar energi ska prioriteras förs inte i motiven. Uppmaningen kan dock tolkas som en naturlig konsekvens av principernas grundläggande syfte om hushållning med resurser.<sup>34</sup>

I kapitlets 6 § regleras det hänsynskrav som är av störst betydelse vid en tillståndsprocess för en etablering av vindkraftverk. Den så kallade lokaliseringsprincipen innebär att den plats som avses användas för en verksamhet ska vara lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.<sup>35</sup> Lokaliseringsprincipen är av särskild stor betydelse vid tillståndsprocessen eftersom den kan vara direkt avgörande för huruvida ett tillstånd för en etablering ska beviljas eller inte. Principens betydelse för vindkraftverksetableringar är även en återkommande faktor i relevant praxis. Lokaliseringsprincipen beskrivs mer utförligt i uppsatsens tredje kapitel; tillståndsprövning vid etablering av vindkraft.

Vid tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna ska en avvägning göras med hänsyn till den nytta skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått medför i förhållande till kostnaden för de vidtagna åtgärderna.<sup>36</sup> Den så kallade skälighetsregeln innebär att kraven enligt de allmänna hänsynsreglerna ska vara motiverade ur miljösynpunkt utan att vara ekonomiskt orimliga.<sup>37</sup> Utgångspunkten för skälighetsregeln är således att det finns en gräns där de positiva konsekvenserna av de vidtagna skyddsåtgärderna inte kan anses balanseras upp av kostnaderna och kraven kan därmed vara oskäligen. Huvudregeln är dock att samtliga verksamhetsutövare är skyldiga att uppfylla kraven enligt de allmänna hänsynsreglerna, ett avstående från kraven aktualiseras enbart om kostnaderna bedöms vara orimligt stora i förhållande till nyttan.<sup>38</sup> Skälighetsregeln kan således i undantagsfall medföra en lättnad för den verksamhetsutövare som avser etablera ett vindkraftverk. Bestämmelsen

---

<sup>34</sup> Pettersson (2008) s. 68-69.

<sup>35</sup> Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 6 §.

<sup>36</sup> Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 7 §.

<sup>37</sup> Prop. 1997/98:45, s. 24, Del 2.

<sup>38</sup> Prop. 1997/98:45, s. 231-233, Del 1.

mildrar snarare än styrker de obligatoriska skyldigheterna och kan därmed anses vara fördelaktig för sökande part.

De allmänna hänsynsreglerna utgör som tidigare nämnts, obligatoriska skyldigheter för den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som omfattas av miljöbalkens bestämmelser. Även om en verksamhetsutövare har vidtagit samtliga skyddsåtgärder enligt de allmänna hänsynsreglerna så kan den avsedda respektive befintliga verksamheten förbjudas. I de fall en verksamhet riskerar att föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön får verksamheten bedrivas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl.<sup>39</sup> Den så kallade stoppregeln omfattar all verksamhet och alla åtgärder som faller under balkens tillämpningsområde och aktualiseras när balkens övriga hänsynsregler inte räcker till för att åstadkomma ett tillräckligt skydd mot farliga verksamheter och åtgärder.<sup>40</sup>

## 2.3 Hushållningsbestämmelserna

Vid en tillståndsprovning av vindkraftverk ska hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens 3 och 4 kap. tillämpas. Bestämmelserna utgör, likt de allmänna hänsynsreglerna, miljöbalkens grundläggande materiella miljöregler. Skillnaden är att hushållningsbestämmelserna enbart omfattar användningen av mark- och vattenområden. I hushållningsbestämmelserna anges de ur marknadspolitiskt perspektiv viktigaste intressena vad gäller hushållning med mark- och vattenområden. Syftet med bestämmelserna är att de ska vara vägledande vid situationer där det uppstår en intressekonflikt och de ska tillämpas vid mål enligt miljöbalken och vid fysisk planering enligt plan- och bygglagen.<sup>41</sup> Följande redogörelse beskriver de hushållningsbestämmelser som kan aktualiseras vid en tillståndsprovning för etablering av vindkraftverk.

### 2.3.1 De grundläggande hushållningsbestämmelserna

De grundläggande hushållningsbestämmelserna regleras i miljöbalkens 3 kap. Lydelsen av kapitlets första paragraf är:

*”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.”<sup>42</sup>*

---

<sup>39</sup> Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 9 §.

<sup>40</sup> Prop. 1997/98:45, s. 26-27, Del 2.

<sup>41</sup> Prop. 1997/98:45, s. 29, Del. 2.

<sup>42</sup> Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 1 §.

Bestämmelsen innebär att tillämpande myndighet ska göra en avvägning mellan olika intressen med hänsyn till vad som anses vara mest lämpat. Beslutet kan ofta omfatta motstående intressen men i enlighet med balkens övergripande syfte bör utgångspunkten för bedömningen vara att främja en hållbar utveckling.<sup>43</sup> Bestämmelsen är relativt vagt formulerad, men enligt motiven till lagtexten ska långsiktiga behov prioriteras, en kombinerad användning ska beaktas och det allmänna intresset ska prioriteras framför enskilda.<sup>44</sup>

Bestämmelsens innebörd vad gäller en etablering av vindkraftverk är svår att fastställa. Varken lagtexten eller motiven anger vindkraftsexploatering som ett prioriterat intresse. Däremot kan det allmänna intressets prioriterade ställning i förhållande till det enskilda, vara fördelaktigt för en etablering av vindkraftverk. Energiproduktion i allmänhet och förnyelsebar energiproduktion i synnerhet gynnar det allmänna intresset och bör således ges företräde. Den tolkningen kompliceras dock vid situationer då intresset för vindkraftsetablering konkurrerar med andra intressen som långsiktigt gynnar det allmänna.<sup>45</sup>

Utöver den allmänna avvägningsregeln i kapitlets inledande paragraf reglerar de grundläggande hushållningsbestämmelserna hänsynskrav för områden av särskild betydelse för vissa intressen. Områdena kan delas in i två intressekategorier, dels områden med skyddsintresse som bland annat avser att skydda området natur- och kulturvärden, dels områden med exploateringsintresse som avser att skydda området särskilda intressen, t.ex. jord-, skogs- och vattenbruk.<sup>46</sup> Områden med skyddsintresse ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder vilka påtagligt kan påverka eller skada området karaktär, medan områden med exploateringsintresse ska så långt möjligt skyddas mot verksamheter som påtagligt kan försvåra för de intressen som anses vara skyddsvärda enligt de grundläggande hushållningsbestämmelserna. De i lagtexten angivna intressena ska således ges företräde vid beslut angående användning av mark- och vattenområden.<sup>47</sup>

Vad gäller vindkraftsexploatering så är det primärt 3 kap. 8 § som blir tillämplig. Enligt den bestämmelsen ska områden som är särskilt lämpliga för bland annat energiproduktion, så långt

---

<sup>43</sup> Prop. 1997/98:45, s. 29-30, Del. 2.

<sup>44</sup> Prop. 1985/86:3, s. 154.

<sup>45</sup> Pettersson (2008) s. 34-35.

<sup>46</sup> Michanek och Zetterberg (2012) s. 142-143.

<sup>47</sup> Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 2-9 §§.

möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utnyttjande av sådan produktion.<sup>48</sup> Områden som är särskilt lämpade för energiproduktion omfattar bland annat mark- och vattenområden med gynnsamma förutsättningar för vindkraftsproduktion.<sup>49</sup>

Uttrycket ”så långt möjligt” är ett centralt begrepp som innebär att tillämpande myndighet ska göra en avvägning mellan det skyddade intresset och motstående intressen med beaktande av praktiska och ekonomiska konsekvenser. Motiven till lagtexten preciserar inte hur avvägningen ska ske i praktiken, men enligt motiven innebär uttrycket att utrymme ska ges för samhällsekonomiska intressen vad gäller exempelvis regionalpolitik och sysselsättning. Även konsekvenserna för berörda enskilda intressen ska beaktas. Motiven fastställer dock att de ekonomiska aspekterna inte får äventyra de värden som bestämmelsen avser att skydda. Undantag legitimeras enbart om en samlad bedömning visar att beslutet främjar en från allmän synpunkt god hushållning, i enlighet med 1 §.<sup>50</sup> Vidare medför uttrycket ”påtagligt kan försvåra” en begränsning av bestämmelsens omfattning. Rekvisitet för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att den avsedda åtgärden ska ha en bestående negativ inverkan på det skyddade intresset alternativt tillfällig men betydande negativ inverkan.<sup>51</sup>

I praktiken innebär 3 kap. 8 § att tillämpande myndighet inte ska lämna tillstånd till verksamheter inom det aktuella området som kan hindra eller påtagligt försvåra driften av energiproduktion. Bestämmelsen innebär dock inte ett absolut förbud mot en etablering av annan verksamhet än exempelvis vindkraftverk. Vid tillstånd för sådan verksamhet bör ansvarig myndighet anpassa tillståndet så att några störningar av betydelse för den avsedda vindkraftverksanläggningen inte uppkommer.<sup>52</sup>

### 2.3.1.1 Riksintresse enligt 3 kapitlet miljöbalken

Mark- och vattenområden som omfattas av skydds- alternativt exploateringsintresse enligt de grundläggande hushållningsbestämmelserna kan även vara av riksintresse för vissa ändamål. Områden som är av riksintresse anses vara särskilt skyddsvärda och ska således erhålla företräde

---

<sup>48</sup> Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 8 §.

<sup>49</sup> Prop. 1985/86:3, s. 167.

<sup>50</sup> Prop. 1985/86:3, s. 155, Prop. 1997/98:45 s. 30, Del 2.

<sup>51</sup> Prop. 1985/86:3, s. 155, Prop. 1997/98:45 s. 30, Del 2.

<sup>52</sup> Prop. 1985/86:3, s. 167.

vid en tillståndsprövning. Exempelvis kan områden som är lämpade för energiproduktion och energidistribution, enligt 3 kap. 8 §, vara av riksintresse.<sup>53</sup>

Den primära skillnaden mellan områden som omfattas av riksintresse och områden som i övrigt regleras i de grundläggande hushållningsbestämmelserna är att de förstnämnda erhåller ett starkare rättsligt skydd. Områden som är av riksintresse ”skall skyddas” mot skadlig verksamhet, jämfört med huvudregeln att områden ska skyddas ”så långt möjligt”.<sup>54</sup> Uttrycket ”skall skyddas” innebär att tillämpande myndighet inte ska göra en avvägning mellan det skyddade riksintresset och motstående intressen med beaktande av praktiska och ekonomiska konsekvenser. Däremot kan en avvägning aktualiseras när ett område omfattas av flera motstående riksintressen. Vid en sådan intressekonflikt är utgångspunkten för avvägning i princip densamma som för den allmänna avvägningen enligt hushållningsbestämmelsernas inledande paragraf. Företräde ska ges åt det ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt.<sup>55</sup> Vid en bedömning av vilket riksintresse som anses ha företräde ska även Sveriges internationella åtaganden beaktas.<sup>56</sup>

I de grundläggande hushållningsbestämmelserna definieras inte vilka geografiska områden som är av riksintresse. Enligt motiven är bestämmelserna om riksintresse tillämpliga på områden som ingår i ett större sammanhängande system av nationellt- alternativt regionalt intresse. Området ska således vara unikt vad gäller befintliga naturresurser och lokalisering.<sup>57</sup> Enligt förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ska statliga sektormyndigheter, i samverkan med länsstyrelserna och Boverket, precisera vilka områden som är av riksintresse i vissa avseenden. Ansvarig myndighet vad gäller områden av riksintresse för energiproduktion, t.ex. områden med gynnsamma förutsättningar för vindkraftverk, är Energimyndigheten.<sup>58</sup> Vidare ska sektormyndigheternas anspråk om riksintresse för ett specifikt område behandlas i de berörda kommunernas översiktsplanering. De statliga myndigheternas beslut om riksintresse är således aldrig rättsligt bindande. Ett slutgiltigt beslut fastställs först när en domstol eller myndighet avgör frågan vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken eller plan- och bygglagen.<sup>59</sup>

---

<sup>53</sup> Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 8§ 2 st.

<sup>54</sup> Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 5-9 §§.

<sup>55</sup> Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 10 §, Prop. 1985/86:3, s. 78.

<sup>56</sup> Prop. 1997/98:45, s. 35, Del 2.

<sup>57</sup> Prop. 1985/86:3, s. 168.

<sup>58</sup> Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m., 1-2 §§.

<sup>59</sup> Prop. 1997/98:45, s.242, Del 1.



Sammanfattningsvis innebär bestämmelserna om riksintresse att staten ges möjlighet att reservera mark för ett specifikt ändamål. Reservationen innebär dock inte att kommunen tvingas godta ett visst företag på den aktuella platsen.<sup>60</sup>

### 2.3.1.2 Vindkraft som riksintresse

Sedan 2004 har Energimyndigheten preciserat vilka områden som anses vara särskilt lämpliga för energiproduktion från vindkraft och således bör omfattas av bestämmelserna om riksintresse. Kriterierna för vad som anses vara särskilt lämpliga områden har modifierats sedan den ursprungliga definitionen, men synonymt är att verksamheten och anläggningarna som ska rymmas inom området ska vara av nationell betydelse, behövas för viktiga eller nödvändiga funktioner i samhället samt behövas för landets eller regionens behov av viss produktion.<sup>61</sup>

Enligt Energimyndighetens gällande kriterier kan ett område definieras som riksintresse för vindkraft om vindförutsättningar är goda, det vill säga det blåser mer än 7,2 m/s vid 100 meters höjd, området är större än fem kvadratkilometer samt att avståndet till bebyggelse är mer än 800 meter.<sup>62</sup> Vidare finns det områden som är direkt undantagna från möjligheten att definieras som riksintresse för vindkraft. Exempel på dessa områden är obruten kust och fjäll, nationalparker och Natura 2000-områden.<sup>63</sup> Energimyndighetens sammanställning har resulterat i att det idag finns ca 300 riksintresseområden för vindbruk, varav majoriteten är markområden.<sup>64</sup>

Även om Energimyndighetens beteckning över vilka områden som utgör riksintresse för vindkraft inte är rättsligt bindande, är anvisningen av stor betydelse vid tillståndsprövningen i det enskilda fallet. Ett område som definieras som riksintresse för vindkraft erhåller ett starkare rättsligt skydd i förhållande till de allmänna bestämmelserna i miljöbalkens 3 kap. Vidare har Energimyndighetens uppdrag att sammanställa vilka områden som ska omfattas av riksintresse motiverats med att planeringsmål för vindkraft är nödvändigt för att prövande myndighet ska kunna genomföra en välgrundad avvägning mellan vindkraftsintresset och andra intressen för mark- och vattenområden.<sup>65</sup> Sammanfattningsvis har begreppet ”riksintresse för vindkraft” resulterat i bättre förutsättningar för en fortsatt etablering av vindkraftverk.

---

<sup>60</sup> Prop. 1985/86:3, s. 167.

<sup>61</sup> SOU 1999:75, s. 41.

<sup>62</sup> Kriterierna är tillämpliga för markområden, andra krav aktualiseras för havsområden.

<sup>63</sup> Energimyndigheten, Beslut om Riksintressen för vindbruk 2013.

<sup>64</sup> Energimyndighetens officiella hemsida: [www.energimyndigheten.se](http://www.energimyndigheten.se), hämtad 14-03-03.

<sup>65</sup> SOU 1999:75, s. 41.

### 2.3.2 Särskilda hushållningsbestämmelser

Begreppet riksintresse är således inte definierat i de grundläggande hushållningsreglerna. Däremot har lagstiftaren valt att ange vissa geografiska områden som riksintresse i miljöbalkens 4 kap. om särskilda hushållningsbestämmelser. Dessa områden definieras som riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som de besitter.<sup>66</sup> Skillnaden mellan riksintresse enligt 3 och 4 kap. är således att de förstnämnda utses av ansvarig myndighet medan riksintresse enligt de särskilda hushållningsbestämmelserna är definierad i lag. I praktiken innebär differensen att den rättsliga osäkerhet som kan uppstå när ett område klassificeras som riksintresse enligt 3 kap. inte aktualiseras vid tillämpning av bestämmelserna i de särskilda hushållningsreglerna. Vidare omfattar begreppet riksintresse enligt 4 kap. enbart områden för naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv. Exploateringsintresse omfattas således aldrig.<sup>67</sup> De områden som anges som riksintresse enligt 4 kap. är i huvudsak hela den svenska kusten inklusive skärgårdar, områden kring Väner och Vättern, hela Öland och Gotland, större delen av fjällvärden, nationalälvarna och vissa specifika vattendrag samt Natura 2000-områden.<sup>68</sup>

Den mest väsentliga skillnaden mellan riksintressen enligt 3 och 4 kap. är att riksintressen enligt de särskilda hushållningsreglerna erhåller företräde framför riksintressen enligt de grundläggande hushållningsreglerna. Vid en eventuell intressekonflikt ska det lagstadgade riksintresset prioriteras framför det av myndigheter utsedda intresset.<sup>69</sup> Skälet till denna prioritetsordning är att klassificeringen av riksintresse gjordes redan vid lagens tillkomst och senare preciseringar ska således beakta gällande rätt.<sup>70</sup>

De i 4 kap. angivna områdena ska skyddas mot exploatering och andra ingrepp som påtagligt kan skada områdets natur- och kulturvärden.<sup>71</sup> Begreppet ”påtagligt kan skada” har motsvarande innebörd som i de grundläggande hushållningsbestämmelserna, det vill säga åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på de skyddade intressena alternativt åtgärder som tillfälligt kan ha stor negativ inverkan på dessa. Vid bedömningen av huruvida en exploatering potentiellt kan påtagligt skada ett skyddat område, ska hänsyn tas till egenskaper hos såväl verksamheten som det aktuella

---

<sup>66</sup> Prop. 1997/98:45, s. 35, Del 2.

<sup>67</sup> Michanek och Zetterberg (2012) s. 150.

<sup>68</sup> Miljöbalk (1998:808) 4 kap. 2-8 §§.

<sup>69</sup> Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 10 § 2 st.

<sup>70</sup> Prop. 1997/98:45, s. 35, Del 2.

<sup>71</sup> Miljöbalk (1998:808) 4 kap. 1 §.

området. Vidare ska tillämpande myndighet applicera ett helhetsperspektiv vad gäller lämplig utveckling i hela det geografiska område som bestämmelsen omfattar.<sup>72</sup>

Ett för uppsatsen relevant exempel är ett mål i Miljööverdomstolen vad gäller en etablering av vindkraftverk på Öland. Enligt 4 kap. 2 § är hela Öland av riksintresse och ska således skyddas mot exploatering som påtagligt kan skada områdets turism- och friluftsintressen. Med stöd av denna bestämmelse avslag lägre instans en ansökan om tillstånd för etablering av vindkraftverk. Miljööverdomstolen ansåg dock att en bedömning måste göras i det enskilda fallet utifrån hur den tänkta verksamheten påverkar det skyddade intresset som helhet. De ansåg att vindkraftverken visserligen kommer att förändra landskapsbilden lokalt, men att en etablering inte äventyrar de turism- och friluftsintressen som Öland besitter. Miljööverdomstolen beviljade därmed tillstånd.<sup>73</sup>

### 2.3.3 Hushållningsbestämmelserna betydelse för vindkraften

Det grundläggande syftet med hushållningsbestämmelserna är att de ska vara vägledande vid intressekonflikter vad gäller användningen av mark- och vattenområden. Vidare ska bestämmelserna tillämpas i ljuset av miljöbalkens övergripande mål om att främja en hållbar utveckling. Såväl de grundläggande- som de särskilda hushållningsbestämmelserna är relativt vagt formulerade i lagtexten och förarbetena bidrar inte till ett fullständigt klargörande. Den bristande formuleringen kan således resultera i att tillämpande myndighet eller domstol gör en skönsmässig bedömning vid varje enskilt fall. Ett resultat som dels är rättsosäkert, dels strider mot det grundläggande syftet om en vägledande lagstiftning.

Vad gäller hushållningsbestämmelsernas betydelse för en utveckling av vindkraften så kan den tolkas ur olika perspektiv. Vindkraften kan med stöd av 3 kap. erhålla skydd som allmänt skyddsintresse enligt 8 § första stycket, alternativt som riksintresse enligt 8 § andra stycket. Oavsett vilken typ av skyddsintresse som aktualiseras för vindkraftsetableringen så innebär beteckningen att annan verksamhet, som påtagligt kan försvåra vindkraftsproduktionen ska hindras. Ur det perspektivet kan hushållningsbestämmelserna anses bidra till bättre förutsättningar för en fortsatt etablering av vindkraftverk. Vidare har Energimyndighetens klassificering av vindkraft som riksintresse resulterat i att vindkraftsetableringen har uppmärksamats i de kommunala översiktsplanerna. Översiktsplanen är visserligen inte juridiskt bindande men den är av stor vikt som underlag för lokaliseringsöverväganden och tillståndsärenden.

---

<sup>72</sup> Prop. 1985/86:3, s. 171.

<sup>73</sup> MÖD M 2602-07.

Hushållningsbestämmelsernas betydelse för vindkraftsetableringen bör även definieras från ett motsatt perspektiv, det vill säga när etableringen kolliderar med ett annat, enligt hushållningsbestämmelserna, skyddat intresse. Med följande rättsfall har jag för avsikt att kortfattat exemplifiera hushållningsbestämmelsernas betydelse för vindkraften vid en intressekonflikt.

I ett fall från 2001 hade Miljööverdomstolen att avgöra huruvida en etablering av sex vindkraftverk skulle beviljas på en oexploaterad ö utanför Bohuslän. Ön var av riksintresse för friluftsliv och utgångspunkten för avgörandet var huruvida etableringen var genomförbar utan att påtagligt skada de enligt lag skyddade natur- och kulturvärdena. Domstolen ansåg att de sex vindkraftverken skulle medföra ingripande förändringar av landskapsbilden i det skyddade området. Landskapet skulle domineras av vindkraftverken och intrycket av ett stycke orörd natur befarades således att förloras. Med det resonemanget beslöt Miljööverdomstolen att en etablering av de sex vindkraftverken påtagligt skadar det skyddade riksintresset.<sup>74</sup>

Ett år senare hade Miljööverdomstolen att avgöra en liknade intressekonflikt. Ett bolag ansökte om att uppföra två vindkraftverk i ett område som var av riksintresse såväl enligt de grundläggande hushållningsreglerna som de särskilda hushållningsbestämmelserna. Återigen skulle Miljööverdomstolen ta ställning till om etableringen kunde verkställas utan att påtagligt skada det skyddade området. I det här fallet konstaterade domstolen att etableringen visserligen skulle förändra landskapsbilden men att den inte medförde påtaglig skada på områdets naturvärden. Skälet till att domstolen redovisade ett annat resultat i förhållande till fallet från 2001 var att det aktuella området redan var förhållandevis exploaterat, framför allt genom ett kärnkraftverk.<sup>75</sup>

2005 avgjorde Miljööverdomstolen ett fall angående tillståndsansökan för etablering av vindkraftverk i ett område som visserligen inte var av riksintresse, men som ansågs vara av kulturhistoriskt intresse med vacker utsikt. Miljööverdomstolen ansåg att vindkraftverken skulle medföra påverkan på landskapsbilden och de närmsta omgivningarna. Dock konstaterade domstolen att området inte var av riksintresse och en etablering av vindkraftverk kunde inte anses påtagligt skada kulturmiljön. Därmed beviljades tillstånd för en etablering av vindkraftverk. Vad som var unikt med det aktuella fallet var att Miljööverdomstolen poängterade vikten av det allmänna intresset att bygga ut vindkraften för att främja en hållbar utveckling i enlighet med det

---

<sup>74</sup> MÖD M 8328-99.

<sup>75</sup> MÖD M 1391-01.

övergripande målet i miljöbalkens portalparagraf. Intresset av att främja en hållbar utveckling ansågs således vara av större vikt än det motstående intresset att bevara kulturvärdet.<sup>76</sup>

Fem år senare poängterade Miljööverdomstolen återigen vikten av det allmänna intresset att bygga ut vindkraften för att främja en hållbar utveckling. Fallet gällde en tillståndsansökan för etablering av vindkraftverk på ett lågfjällsområde som utpekats som riksintresse för rennäringen och för energiproduktion. Vad gäller konflikten mellan de två skyddade riksintressena, rennäringen och energiproduktionen, ansåg domstolen att den planerade etableringen av kraftverken enbart skulle medföra en begränsad inskränkning av renbetet. Vidare konstaterade Miljööverdomstolen att mot bakgrund av riksdagens utbyggnadsmål, samt de krav som ställts på Sverige med anledning av EU:s klimatåtagande, bör företräde ges till vindkraftsintresset då det anses främja en en hållbar utveckling i enlighet med det övergripande målet i miljöbalkens portalparagraf. Således medgavs tillstånd för en vindkraftsetablering i det aktuella området.<sup>77</sup>

## 2.4 Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

En etablering av nya vindkraftverk utgör miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Bestämmelserna regleras i balkens 9 kap. och utgör en fundamental del i den tillståndsprocess som aktualiseras vid en ansökan om etablering av nya vindkraftverk.<sup>78</sup>

Definitionen av vad som avses vara miljöfarlig verksamhet regleras i 9 kap. 1 §. Paragrafens tredje stycke reglerar användningen av mark, byggnader eller anläggningar som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserade eller icke-joniserande strålning eller annat liknande. En vindkraftverksanläggning omfattas således av den aktuella bestämmelsen eftersom den kan medföra olägenhet för omgivningen genom bland annat buller, rörliga skuggor och visuell påverkan. De två sistnämnda rekvisiten är inte uttryckligen angivna i paragrafen men omfattas av rekvisitet ”annat liknande”.<sup>79</sup>

En verksamhet som definieras som miljöfarlig enligt definitionen i 9 kapitlet kan åläggas ett tillståndskrav. Regeringen är berättigad, enligt 9 kapitlet 6 §, att meddela föreskrifter om att det ska

---

<sup>76</sup> MÖD M 2966-04.

<sup>77</sup> MÖD M 10316-09.

<sup>78</sup> Miljöbalk (1998:808) 9 kap. 1 §.

<sup>79</sup> Michanek och Zetterberg (2012) s. 248.

vara förbjudet att utan tillstånd eller anmälan installera eller bedriva en anläggning som utgör miljöfarlig verksamhet. I praktiken innebär bestämmelsen att sådan verksamhet inte får ske utan föregående tillstånd från ansvarig tillståndsmyndighet.<sup>80</sup> Ett tillstånd brukar kompletteras med specifika villkor för verksamheten, till exempel villkor för ljudnivå, antal skuggtimmar, avstånd till byggnader m.m. Därmed kan ansvarig tillståndsmyndighet inkorporera miljöbalkens allmänna hänsynsregler och hushållningsbestämmelserna i tillståndet. Vilka typer av verksamheter som omfattats av ett tillståndskrav eller anmälningsplikt framgår i miljöprövningsförordningen (2013:251).

### 2.4.1 Miljöprövningsförordningen

I miljöprövningsförordningen klassificeras den miljöfarliga verksamheten baserat på verksamhetens påverkan på omgivningen. Verksamheten kan omfattas av beteckningen A, B eller C där A representerar de verksamheter som typiskt sett anses utgöra störst påverkan på miljön, B representerar de verksamheter som anses utgöra något mindre påverkan på miljön samt C som representerar de verksamheter som anses utgöra ringa påverkan på miljön. Syftet med klassificeringen är att underlätta för såväl ansvarig tillståndsmyndighet som ansökande verksamhetsutövare vid tillståndsprocessen.<sup>81</sup>

Verksamheter som omfattas av beteckningen A eller B kräver tillstånd från mark- och miljödomstolen respektive länsstyrelsen. Verksamheter som omfattas av beteckningen C, det vill säga verksamheter som anses utgöra ringa påverkan på miljön, kräver inget tillstånd men ska anmälas till ansvarig kommunal tillsynsmyndighet.<sup>82</sup> Verksamheter som inte omfattas av bestämmelserna i miljöprövningsförordningen betecknas U-verksamhet. De behöver varken tillstånd eller anmälan men ska givetvis följa miljöbalkens grundläggande materiella krav.<sup>83</sup> U-verksamheter kan även åläggas ett obligatoriskt krav på samråd enligt 12 kap. 6 § i miljöbalken. Samråd ska äga rum om verksamheten väsentligen kan antas ändra naturmiljön.<sup>84</sup> Samrådets betydelse för etableringar av vindkraftverk beskrivs mer utförligt under avsnitt 4.1 ”Miljökonsekvensbeskrivning och samråd”.

---

<sup>80</sup> Miljöbalk (1998:808) 9 kap. 6 §.

<sup>81</sup> Michanek och Zetterberg (2012) s. 252.

<sup>82</sup> Miljöprövningsförordning (2013:251) 1 kap. 6 § och 10 §.

<sup>83</sup> Michanek och Zetterberg (2012) s. 252.

<sup>84</sup> Miljöbalk (1998:808) 12 kap. 6 §.

Det är vindkraftverks totalhöjd, det vill säga höjden på vindkraftverket inklusive rotorblad, samt antalet vindkraftverk som är avgörande för vilken beteckning verksamheten omfattas av. Vindkraftverk betecknas som C-verksamhet, och är således anmälningspliktiga till kommunen, om det har en totalhöjd högre än 50 meter. Vindkraftverk betecknas som B-verksamhet, och kräver således tillstånd från länsstyrelsen, om två eller fler vindkraftverk som står tillsammans har en totalhöjd högre än 150 meter eller om sju eller fler vindkraftverk som står tillsammans har en totalhöjd högre än 120 meter.<sup>85</sup>

Idag kan inga vindkraftverk klassificeras som A-verksamhet, det vill säga verksamheter som kräver tillstånd från mark- och miljödomstolen. Däremot ska havsbaserade vindkraftverk eller vindkraftverk i vattenområde ha tillstånd enligt 11 kapitlet, om vattenverksamhet, i miljöbalken.<sup>86</sup> Enligt bestämmelserna i 11 kapitlet är mark- och miljödomstolen ansvarig myndighet och ska således pröva tillstånd för havsbaserade vindkraftverk eller vindkraftverk i vattenområden.<sup>87</sup> För att en vattenverksamhet ska beviljas tillstånd krävs det att fördelarna från allmän och enskild synpunkt överväger de kostnader, skador och olägenheter som verksamheten kan medföra, verksamheten ska således vara samhällsekonomiskt motiverad.<sup>88</sup>

Oavsett om en vindkraftverksanläggning klassificeras som A-, B-, C- eller U-verksamhet så ska de grundläggande materiella bestämmelserna i miljöbalken beaktas. De allmänna hänsynsreglerna samt hushållningsbestämmelserna utgör ramverket för en etablering av vindkraftverk och verksamheten måste således installeras samt bedrivas i enlighet med dessa bestämmelser. 9 kapitlet i miljöbalken kategoriserar miljöfarliga verksamheter baserat på hur stor skada de kan medföra och implementerar således de teoretiska kraven i praktiken.

---

<sup>85</sup>Miljöprövningsförordning (2013:251) 21 kap. 10 §, 11 § och 12 §.

<sup>86</sup> Miljöbalk (1998:808) 11 kap. 2 § och 11 §.

<sup>87</sup> Miljöbalk (1998:808) 11 kap. 9 b §.

<sup>88</sup> Miljöbalk (1998:808) 11 kap. 6 §.

## 2.5 Skydd av område enligt miljöbalken

En verksamhetsutövare som har för avsikt att installera ett vindkraftverk är, som tidigare nämnts, skyldig att visa att verksamheten kan bedrivas på ett miljömässigt godtagbart sätt i förhållande till de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. Syftet med bestämmelserna är således att skydda miljön mot planerade eller pågående verksamheters miljöpåverkan. Bestämmelserna i miljöbalkens 7 kap., om skydd av område, syftar snarare till att bevara samt vårda naturvärden inom vissa specifika mark- och vattenområden. Skyddet kan motiveras med hänsyn till lokala, nationella eller internationella intressen.<sup>89</sup> Exempel på områden som erhåller skydd enligt 7 kap. är nationalparker, naturreservat, kulturreseptat, biotopskyddsområden, strandskyddsområde och vattenskyddsområde.<sup>90</sup> Gemensamt för dessa områden är att de i enlighet med 7 kap. kan skyddas mot fortsatt exploatering och således även etableringar av vindkraftverksanläggningar.

Enligt kapitlets 2 § får regeringen, efter riksdagens medgivande, förklara ett av staten ägt mark- eller vattenområde som nationalpark.<sup>91</sup> Syftet med en nationalpark är att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd. Verksamhetsutövare som avser att bedriva en verksamhet, t.e.x etablera ett vindkraftverk, utanför en nationalpark ska iaktta hänsyn och försiktighet så att skada inte uppkommer på de värden som den berörda nationalparken avser att skydda. Verksamheten ska således vara förenlig med de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. samt de grundläggande hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens 3 kap.<sup>92</sup>

Idag finns det 29 nationalparker i Sverige. En betydligt vanligare typ av områdesskydd är naturreservat, ett skydd som omfattar cirka 4000 mark- och vattenområden. Enligt 7 kapitlet 4 § får länsstyrelser och kommuner bilda naturreservat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftsliv.<sup>93</sup> Vid upprättandet av ett naturreservat ska ansvarig myndighet utfärda en särskild skötselplan samt föreskrifter om hur området får utnyttjas. Föreskrifterna kan dels ange restriktioner mot att använda området på ett visst sätt, dels ange bestämmelser om att fastighetsägaren får tåla intrång på fastigheten. Föreskrifterna kan således förhindra eventuella verksamhetsutövare från att etablera eller driva verksamheter inom det skyddade området.<sup>94</sup> Till skillnad från nationalparker kan naturreservat inrättas på fastigheter

---

<sup>89</sup> Michanek och Zetterberg (2012) s. 204-205.

<sup>90</sup> Miljöbalk (1998:808) 7 kap. 2 §, 4 §, 9 §, 11 §, 13 § och 21 §.

<sup>91</sup> Miljöbalk (1998:808) 7 kap. 2 §.

<sup>92</sup> Prop. 1997/98:45, s. 70, Del 2.

<sup>93</sup> Miljöbalk (1998:808) 7 kap. 4 §.

<sup>94</sup> Michanek och Zetterberg (2012) s. 208.



som ägs av det kommunala eller enskilda. Områdesskyddet kan således försvåra alternativt förhindra markägarens möjlighet att bedriva viss verksamhet på fastigheten.<sup>95</sup>

Ett områdesskydd som är av synnerlig vikt vad gäller möjligheten till etablering av vindkraftverk är strandskyddet. Strandskyddet gäller vid havet, insjöar och vattendrag och syftar till att trygga förutsättningar för allmänhetens tillgång till strandområden samt att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Goda vindförhållanden vid kuststräckorna resulterar i att bestämmelserna om strandskyddsområde ofta aktualiseras vid en tillståndsprovning av vindkraftverk.<sup>96</sup>

Huvudregeln är att strandskyddet omfattar land- och vattenområden 100 meter från strandlinjen. Inom det skyddade området råder förbud mot att uppföra nya byggnader, ändra byggnader eller deras användning, utföra grävningsarbete eller andra förberedelsearbeten samt vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.<sup>97</sup> Förbuden är dock förenade med generella undantag och möjligheten till dispens efter individuell provning. Förbuden gäller inte för verksamheter eller åtgärder som har tillstånd enligt miljöbalkens bestämmelser, exempelvis vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.<sup>98</sup> Syftet med de generella undantagen är att förhindra dubbelprovning vid en tillståndsprocess. Vid tillståndsprocessen ska ansvarig myndighet beakta att verksamheten ska bedrivas i strandskyddsområde och således ska förutsättningarna för dispens vara uppfyllda.<sup>99</sup>

Dispens från förbuden godkännes enbart om det föreligger särskilda skäl. Särskilda skäl kan bland annat föreligga om det avsedda området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syfte.<sup>100</sup> Bestämmelserna ska tillämpas restriktivt och vid bedömningen ska den avsedda verksamhetens art och omfattning beaktas. Vidare ska områdets betydelse samt omgivningens utformning bedömas. Om ett strandskyddsområde är av särskild betydelse för naturvården eller friluftslivet bör normalt aldrig dispens medges.

---

<sup>95</sup> Prop. 1997/98:45, s. 71-72, Del 2.

<sup>96</sup> Miljöbalk (1998:808) 7 kap. 13 §.

<sup>97</sup> Miljöbalk (1998:808) 7 kap. 14 § och 15 §.

<sup>98</sup> Miljöbalk (1998:808) 7 kap. 16 §.

<sup>99</sup> Prop. 1997/98:45, s. 88, Del 2.

<sup>100</sup> Miljöbalk (1998:808) 7 kap. 18 § och 18 c §.

Vad gäller vindkraftverkens ställning i förhållande till strandskyddet så ska de prövas enligt samma principer som gäller för andra byggnader och anläggningar inom strandskyddsområde. Det vill säga särskilda skäl ska föreligga och bedömningen ska vara restriktiv.<sup>101</sup>

Bestämmelserna i miljöbalkens 7 kap. resulterar inte i ett absolut förbud mot en etablering av vindkraftverk i skyddade områden. Generella undantag samt möjligheten till individuell prövning möjliggör för verksamhetsutövare att få tillstånd även i områden som erhåller skydd enligt 7 kap. Bestämmelserna poängterar, återigen, vikten av att de allmänna hänsynsreglerna samt de grundläggande hushållningsbestämmelserna ska beaktas.

---

<sup>101</sup> Prop. 1997/98:45, s. 89-90, Del 2.

### 3 Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen är den centrala lagstiftningen inom plan- och marknadslagstiftningen. Det primära syftet med lagen är att främja en samhällsutveckling med goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.<sup>102</sup> Lagens portalparagraf innehåller således likheter med miljöbalkens övergripande syfte om att främja en hållbar utveckling. Plan- och bygglagens huvudsakliga tillämpningsområde är att ange rättsliga förutsättningar för fysisk planering av mark- och vattenområden samt för kontrollen av bebyggelse.<sup>103</sup>

Enligt plan- och bygglagen är kommunen ansvarig myndighet för planläggning av mark och vatten, ett ansvar som realiserar genom upprättandet av regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner samt områdesbestämmelser.<sup>104</sup> Det så kallade kommunala planmonopolet innebär att kommunen har ensamrätt att anta planer enligt lagen. Vid en planläggning ska plan- och bygglagens 2 kap., om allmänna och enskilda intressen, särskilt beaktas. Kapitlet anger de allmänna principer och utgångspunkter som ska tillämpas vid såväl lokalisering av byggnader som den fysiska miljöns utformning.<sup>105</sup> Kapitlets 2 § stadgar att lagen ska tillämpas så att mark- och vattenområden används för det ändamål som är mest lämpat med hänsyn till beskaffenhet, läge samt behov och företräde ska ges åt användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Vidare ska hushållningsreglerna i miljöbalkens 3 och 4 kap. tillämpas.<sup>106</sup> Anknytningen till miljöbalkens hushållningsbestämmelser innebära en viss begränsning av kommunens utrymme vid en intresseavvägning. Områden som är av riksintresse, enligt 3 och 4 kap. i miljöbalken, erhåller ett visst skyddsintresse och kan således inte exploateras fritt.

Den kommunala planläggningen fastställer förutsättningarna för användningen av mark- och vattenområden och således även förutsättningarna för etableringen av vindkraftverk. Följaktligen har plan- och bygglagen en stor betydelse vid tillståndsprocessen för etablering av nya vindkraftverk. Planläggningen konkretiseras genom att kommunen upprättar regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner samt områdesbestämmelser. Vidare finns det krav på bygglov vid uppförande av byggnader. Med följande avsnitt har jag för avsikt att redogöra för den kommunala planläggningens betydelse för etableringen av vindkraftverk.

---

<sup>102</sup> Plan- och bygglag (2010:900) 1 kap. 1 §.

<sup>103</sup> Prop. 1985/86:1, s. 459.

<sup>104</sup> Plan- och bygglag (2010:900) 1 kap. 2 §.

<sup>105</sup> Plan- och bygglag (2010:900) 2 kap.

<sup>106</sup> Plan- och bygglag (2010:900) 2 kap. 2 §.

### 3.1 Regionplan

En regionplan ska ge riktlinjer vad gäller huvuddragen i den framtida markanvändningen. Regionplanen möjliggör för två eller flera angränsade kommuner att gemensamt planlägga ett område som sträcker sig över kommungränserna.<sup>107</sup> Regionplanen är inte rättsligt bindande men har betydelse vid lokalisering av verksamheter och således vid tillämpning av miljöbalkens regler, särskilt lokaliseringsprincipen i miljöbalkens 2 kap. 6 §.<sup>108</sup> Ur ett teoretiskt perspektiv kan regionplanen vara ett viktigt instrument för utvecklingen av vindkraftverk. Lokaliseringen av vindkraftverksanläggningar kan vara mest lämpad vad gäller exempelvis förutsättningar för vind och miljöskydd, i ett område som sträcker sig över kommungränserna. Om två eller fler kommuner är överens om detta och således inkluderar det i en regionplan främjar det möjligheten för en etablering av vindkraftverk.

### 3.2 Översiktsplan

En översiktsplan ska ge riktlinjer för den framtida markanvändningen inom kommunens gränser. Till skillnad från regionplanen är varje kommun skyldig att upprätta en översiktsplan. Översiktsplanen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Den är dock inte rättsligt bindande vilket kan resultera i att beslut tagna enligt såväl plan- och bygglagen som miljöbalken kan strida mot översiktsplanen.<sup>109</sup> Vid upprättandet av en översiktsplan ska kommunen beakta de riksintressen som regleras i miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Det är länsstyrelsens ansvar att bevaka statens intressen och således även säkerställa att kommunerna uppfyller kraven på att hushållningsbestämmelserna genomförs, samt att miljö kvalitetsnormer och regler om strandskydd följs.<sup>110</sup>

Översiktsplanen kan vara ett viktigt instrument för utvecklingen av vindkraftverk, såväl ur ett teoretiskt som ett praktiskt perspektiv. Genom att tydligt ange förutsättningarna för etablering av vindkraftverk i översiktsplanen, underlättas den efterföljande planeringen.<sup>111</sup> Översiktsplanen har även haft en avgörande betydelse i ett flertal relevanta fall. Trots att översiktsplanen inte är juridiskt

---

<sup>107</sup> Plan- och bygglag (2010:900) 7 kap. 1 §.

<sup>108</sup> Michanek och Zetterberg (2012) s. 460.

<sup>109</sup> Plan- och bygglag (2010:900) 3 kap. 1-3 §§.

<sup>110</sup> Plan- och bygglag (2010:900) 3 kap. 9-10 §§.

<sup>111</sup> SOU 1999:75, s. 52.

bindande har Mark- och miljööverdomstolen poängterat vikten av kommunernas översiktsplan samt baserat lokaliseringsbedömningen utifrån dessa.<sup>112</sup>

Eftersom en översiktsplan inte är rättsligt bindande finns det inga garantier för att domstolen beaktar de riktlinjer som kommunen anger i planen. Vidare är kommunerna inte bundna till översiktsplanen vid upprättandet av den juridiskt bindande detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Således kan översiktsplanen vara ett instrument för att främja en utveckling av vindkraften men på grund av planens rättsliga verkan råder en viss osäkerhet.<sup>113</sup>

### 3.3 Detaljplan och områdesbestämmelser

En detaljplan är som namnet antyder en detaljerad plan för lokalisering och utformning av byggnader och anläggningar inom kommunen. Genom att upprätta en detaljplan beslutar kommunen hur ett mark- eller vattenområde lämpligast ska användas för bebyggelse samt utformningen av bebyggelsemiljön. Huvudregeln är att en detaljplan krävs för verksamheter och anläggningar som har en betydande inverkan på omgivningen, utgör en ny sammanhållen bebyggelse eller ska placeras i ett område med stor efterfrågan. Verksamheter eller anläggningar som uppfyller något av dessa krav kan således inte etableras om det inte omfattas av en detaljplan.<sup>114</sup>

2009 exkluderades vindkraftverk från huvudregeln. Enligt de nya bestämmelserna ska en detaljplan för vindkraftverk enbart upprättas om det råder stor efterfrågan på området för byggnader eller andra anläggningar.<sup>115</sup> Syftet med att undanta vindkraftverk från huvudregeln var att effektivisera och underlätta tillståndsprocessen och därmed verka för en ökad etablering av vindkraftverk.<sup>116</sup> Exkluderingen var en av flera åtgärder som vidtogs för att främja utvecklingen av vindkraftverk, åtgärder som beskrivs mer utförlig i avsnittet 3.5 "*Lagändringen 2009*".

Med en detaljplan kan kommunen styra utvecklingen av vindkraftverk genom att i planen fastställa hur och var vindkraftverk kan etableras. I detaljplanen kan kommunen bland annat reglera vindkraftverkens storlek, antal, placering samt högsta nivå på störningar för exempelvis buller, ljus

---

<sup>112</sup> Ex. MÖD M 1391-01 och MÖD M 8328-99.

<sup>113</sup> Pettersson (2008) s. 60.

<sup>114</sup> Plan- och bygglag (2010:900) 4 kap. 2 §.

<sup>115</sup> Plan- och bygglag (2010:900) 4 kap. 3 § och Prop. 2008/09:146 s. 51.

<sup>116</sup> Prop. 2008/09:146 s. 17.

och ljud. De gränsvärden som anges i detaljplanen är bindande för efterkommande tillståndsprövning enligt miljöbalken.<sup>117</sup>

För begränsade områden som inte omfattas av en detaljplan kan områdesbestämmelser upprättas. Syftet med områdesbestämmelser är dels att säkerställa syftet med översiktsplanen, dels att säkerställa ett riksintresse.<sup>118</sup> Med områdesbestämmelser överförs riktlinjerna i översiktsplanen till juridiskt bindande bestämmelser. Inriktningen av områdesbestämmelserna ska således ha stöd i översiktsplanen. Områdesbestämmelser är i förhållande till detaljplanen, ett relativt passivt instrument för att främja utvecklingen av vindkraftverk. Om kommunen väljer att anta en detaljplan för ett område som omfattas av områdesbestämmelser upphör områdesbestämmelserna att gälla när detaljplanen har vunnit laga kraft.<sup>119</sup>

Till skillnad från regionplaner och översiktsplaner så är detaljplanen och områdesbestämmelserna rättsligt bindande. Det innebär att såväl enskilda individer som myndigheter ska följa planernas bestämmelser vid exempelvis en prövning av bygglov eller lokalisering av miljöfarlig verksamhet. Följaktligen är detaljplaner och områdesbestämmelser bindande vid tillståndsprövning för etablering av vindkraft.<sup>120</sup> Rättsligt bindande verkan innebär att det inte är tillåtet att bygga i strid mot planen eller bestämmelserna. Däremot finns det inga garantier för att det avsedda området verkligen kommer att utnyttjas i enlighet med detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Följaktligen kan ett område som enligt detaljplanen är avsett för vindkraftverksanläggningar skyddas mot etablering av annan verksamhet samtidigt som det i realiteten inte nödvändigtvis måste etableras vindkraftverk i det avsedda området. Detaljplaner och områdesbestämmelser kan således förhindra verksamheter men det finns inga tillräckliga instrument för att verkställa planernas ändamål.<sup>121</sup>

Sammanfattningsvis kan den kommunala planläggningen såväl främja som hindra utvecklingen vindkraftverk. Samtliga planer är av betydande vikt vid en tillståndsprövning och beroende på kommunens beslut kan ansvarig tillståndsmyndighet bevilja eller avslå ansökan om tillstånd för etablering av vindkraftverk. Beslutet att undanta vindkraftverk från detaljplanskravet underlättar dock tillståndsprocessen för vindkraftverk och främjar således möjligheten till en ökad etablering.

---

<sup>117</sup> Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 6 § 3 st.

<sup>118</sup> Plan- och bygglag (2010:900) 4 kap. 41 § och 42 §.

<sup>119</sup> Boverket (2009) s. 103-104.

<sup>120</sup> Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 6 § 3 st.

<sup>121</sup> Michanek och Zetterberg (2012) s. 462.

### 3.4 Bygglov

Utöver den kommunala planläggningen så reglerar plan- och bygglagen bestämmelser om bygglov. Bygglov utgör ytterligare ett instrument för kommunen att styra över hur mark- och vattenområden lämpligast ska användas inom kommungränsen. Huvudregeln är att bygglov krävs för uppförande av en ny byggnad, för tillbyggnation samt för vissa ändringar av befintliga byggnader.<sup>122</sup> I en kompletterande förordning definieras kraven på vilka byggnader och anläggningar som omfattas av bygglovsplikten.<sup>123</sup>

Ansvarig myndighet vid prövning av bygglov är primärt den kommunala byggnadsnämnden. Prövningsgrunderna varierar beroende på om åtgärden, det vill säga uppförandet eller ändringen av en byggnation, ska utföras inom eller utanför ett område som omfattas av en detaljplan. Huvudregeln är att bygglov ska ges om åtgärden överensstämmer med detaljplanen.<sup>124</sup> Vid upprättandet av en detaljplan har lämplighetsavvägningen enligt 2 kap. i plan- och bygglagen redan utförts och således bör den avsedda åtgärden som regel beviljas bygglov. Prövning av bygglov för åtgärder som ska utföras utanför ett detaljplanelagt område kräver dock en mer självständig bedömning. Den kommunala byggnadsnämnden måste i dessa fall kontrollera om hänsynsreglerna i 2 kap. har beaktats.<sup>125</sup>

2009 ändrades bestämmelserna vad gäller bygglov för vindkraftverk. Sedan dess krävs det inte bygglov för vindkraftverk som innehar tillstånd enligt 9 eller 11 kap. i miljöbalken, det vill säga vindkraftverk som har tillstånd för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. Vidare krävs det inte bygglov för vindkraftverk som är under 20 meter med rotordiameter under 3 meter, med undantag för vindkraftverk som monteras fast på en byggnad.<sup>126</sup> Precis som exkluderingen vad gäller vindkraftverk och detaljplanen så innebär de nya bestämmelserna en laglättning för vindkraftverksetableringen. Syftet med att avskaffa kravet på bygglov för vindkraftverk som har tillstånd enligt miljöbalken var att undvika dubbelprövning av samma verksamhet och därmed underlätta tillståndsprocessen. De allmänna intressen som enligt 2 kap. i plan- och bygglagen ska beaktas vid en bygglovsprövning beaktas även vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken.<sup>127</sup>

---

<sup>122</sup> Plan- och bygglag (2010:900) 9 kap. 2 §.

<sup>123</sup> Plan- och byggförordning (2011:338)

<sup>124</sup> Plan- och bygglag (2010:900) 9 kap. 30 §.

<sup>125</sup> Michanek och Zetterberg (2012) s. 473.

<sup>126</sup> Plan- och byggförordning (2011:338) 6 kap. 1 § och 2 §.

<sup>127</sup> Prop. 2008/09:146 s. 36-37.

### 3.5 Lagändring 2009

I augusti 2009 antog Sveriges riksdag ett beslut som medförde ett flertal ändringar vad gäller tillståndsprocessen för etablering av vindkraftverk. Syftet med lagändringen var att underlätta utbyggnaden av vindkraftverk och således främja en utveckling av den förnyelsebara energikällan. Ett syfte som skulle uppnås utan att kompromissa med kraven på en rättssäker och omsorgsfull prövning.<sup>128</sup> Två ändringar har redan nämnts i detta kapitel, avskaffandet av kravet på detaljplan samt bygglov. Genom att exkludera vindkraftverk från huvudregeln, att såväl detaljplan som bygglov krävs, avskaffades den så kallade dubbelprövningen och således förenklades planprocessen. En exkludering som ur ett teoretiskt perspektiv inte bör äventyra rättssäkerheten eftersom en etablering av vindkraftverk fortfarande kräver tillstånd enligt miljöbalken. Dubbelprövningen som aktualiseras innan 2009 innebar att samma verksamhet kunde prövas parallellt av två olika instanser men med samma eller liknande hänsynsregler.<sup>129</sup>

Vidare infördes vissa ändringar vad gäller prövningen av miljöfarlig verksamhet. Som tidigare nämnt klassificerar miljöprövningsförordningen den miljöfarliga verksamheten baserat på verksamhetens påverkan på omgivningen. Innan 2009 var gränserna för tillståndsprövning och anmälningsplikt relaterad till vindkraftverkens antal och effekt. Genom lagändringen 2009 ändrades klassificeringen för vindkraftverk och baserades istället på vindkraftverkens antal och storlek. Bakgrunden till den nya indelningen var att effekten av ett vindkraftverk, d.v.s hur mycket energi det genererar, har mycket ringa betydelse på omgivningen. Det är vindkraftverkens fysiska dimensioner som har störst betydelse för miljön. Således anpassades bestämmelserna till en mer relevant klassificering av vilka vindkraftverk som kräver tillstånd enligt miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet.<sup>130</sup>

När vindkraftverk exkluderades från kraven på såväl detaljplan som bygglov resulterade det i en viss inskränkning av kommunernas beslutandemakt. Detaljplanen och bygglovet utgör viktiga instrument i den kommunala planläggningen och exkluderingen medför således en inskränkning av det grundlagsskyddade kommunala självstyret. Lagstiftarna valde att lösa denna inskränkning genom att införa ett kommunalt veto vad gäller tillstånd för vindkraftverk. Det innebär att tillstånd för vindkraftverk endast får ges om kommunen tillstyrker det.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Prop. 2008/09:146 s. 1.

<sup>129</sup> Prop. 2008/09:146 s. 29-30.

<sup>130</sup> SOU 2008:86 s. 246-258.

<sup>131</sup> Miljöbalk (1998:808) 16 kap. 4 §.



Lösningen resulterar dock i en begränsad möjlighet för kommunerna att förfoga över sitt planmonopol. Ett resultat som lagstiftaren ansåg var nödvändigt för att handläggningen av vindkraftverksärenden skulle effektiviseras och således nå uppsatta mål vad gäller användningen av förnyelsebar energi.<sup>132</sup>

En mer utförlig redogörelse för det kommunala vetot samt bestämmelsens betydelse för tillståndsprövningen vid etablering av vindkraft förs i följande kapitel under avsnitt 4.3 ”*Kommunalt veto*”.

---

<sup>132</sup> Prop. 2008/09:146 s. 49.

## 4 Tillståndsprövning vid etablering av vindkraft

Tillståndsprövningen vid etablering av vindkraftverk är av stor betydelse vad gäller utvecklingen av vindkraftverk i Sverige. Vid tillståndsprövningen konkretiseras såväl miljöbalkens som plan- och bygglagens bestämmelser i praktiken. Tillståndsprövningen inleds med ett upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning samt samråd med myndigheter, enskilda och organisationer. Vidare ska ansvarig tillståndsmyndighet pröva verksamhetens påverkan på miljön med beaktande av ett flertal kapitel i miljöbalken. Viktigast av alla kapitel är de allmänna hänsynsreglerna och den bestämmelse som är av störst vikt är lokaliseringsprincipen enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.

I normalfallet är miljöbedömningen vid en tillståndsprövning för miljöfarlig verksamhet relativt skönsmässig. Företrädare för olika intressen får argumentera för sin sak. Tillståndsprövningen för etablering av vindkraftverk skiljer sig dock från normalfallet. Tillstånd får enbart meddelas om kommunfullmäktige i den aktuella kommunen tillstyrker det.<sup>133</sup> Den kommunala vetorätten får således stor betydelse för utvecklingen av vindkraft i Sverige.<sup>134</sup>

Förfarandet vid en tillståndsprövning vid etablering av vindkraft varierar beroende på lokalisering och omfattning. Huvudregeln är att ansökningar om tillstånd för upprättande av vindkraftverk på land behandlas av länsstyrelsen medan ansökningar om tillstånd för upprättande av vindkraftverk i vattenområde behandlas av mark- och miljödomstol. Anledningen till att lokaliseringen är avgörande för vilken instans som prövar tillståndet är att vindkraftverk som etableras i vattenområden utgör vattenverksamhet enligt 11 kapitlet i miljöbalken och ska således prövas vid mark- och miljödomstol.<sup>135</sup>

Följande redogörelse kommer enbart att omfatta den tillståndsprövning som aktualiseras vid en ansökan om etablering av vindkraftverk på land. Motivet till denna avgränsning är att de landbaserade vindkraftverken utgjorde 97 procent av det totala antalet vindkraftverk år 2012.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> Miljöbalk (1998:808) 16 kap. 4 §.

<sup>134</sup> Michanek och Zetterberg (2012) s. 256.

<sup>135</sup> Miljöbalk (1998:808) 11 kap. 2 och 9b §§.

<sup>136</sup> Energimyndigheten, Vindkraftsstatistik 2012, s. 14.

## 4.1 Miljökonsekvensbeskrivning och samråd

Miljöbalkens 6 kap. reglerar bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar och samråd. I samband med en tillståndsprövning av bland annat miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas.<sup>137</sup> Således är miljökonsekvensbeskrivningen obligatorisk vid etablering av nya vindkraftverk. Miljökonsekvensbeskrivningar utgör beslutsunderlag i samband med tillståndsprövningar och ska omfatta de risker och den påverkan som den avsedda verksamheten kan ha på miljön. Syftet är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra på människor, djur och natur. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.<sup>138</sup> Ansvaret för att ta fram samt bekosta en miljökonsekvensbeskrivning åläggs den sökande verksamhetsutövaren.<sup>139</sup>

Innan en miljökonsekvensbeskrivning upprättas ska verksamhetsutövaren genomföra de samråd som 6 kap. i miljöbalken föreskriver. Samrådet ska genomföras i god tid och omfatta länsstyrelsen, ansvarig tillsynsmyndighet samt enskilda individer som kan antas bli berörda av verksamheten. Samrådet ska avse verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning.<sup>140</sup> Syftet med ett samråd är att såväl ansvarig myndighet som enskilda kan få insyn i verksamhetens betydelse för omgivningen samt möjlighet till att påverka verksamhetens omfattning.<sup>141</sup>

Kraven på upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning och att genomföra samråd med ansvarig myndighet samt berörda enskilda individer behöver nödvändigtvis inte försvåra möjligheten till etablering av nya vindkraftverk. Syftet med åtgärderna är att såväl myndigheter som enskilda ska få tillgång till information samt möjligheten att påverka processen vid ett tidigt stadium. För sökande part (det vill säga verksamhetsutövaren) medför kraven att de måste beakta miljöbalkens grundläggande bestämmelser tidigt i processen. Genom samråd och miljökonsekvensbeskrivning kan eventuella brister upptäckas långt innan processen för tillståndsansökan har inletts och därmed skapas möjligheten för verksamhetsutövaren att vidta åtgärder som korrigerande och komplement.

---

<sup>137</sup> Miljöbalk (1998:808) 6 kap. 1 §.

<sup>138</sup> Miljöbalk (1998:808) 6 kap. 3 §.

<sup>139</sup> Miljöbalk (1998:808) 6 kap. 10 §.

<sup>140</sup> Miljöbalk (1998:808) 6 kap. 4 §.

<sup>141</sup> Prop. 1997/98:45, s. 58, Del 2.

## 4.2 Lokalisering

En viktig faktor vid en tillståndsprövning för etablering av nya vindkraftverk är verksamhetens lokalisering. Lokaliseringen har stor betydelse för vilka miljöeffekter som uppkommer i samband med att en verksamhet etableras och det bör därför alltid övervägas om det finns alternativa platser, i förhållande till den ursprungliga, som är mer lämpade för verksamheten. Genom att välja en lämplig plats minskar risken för olägenheter, såväl för miljön som för människors hälsa.

I de allmänna hänsynsreglernas 6 § regleras den så kallade lokaliseringsprincipen. Principen innebär att en verksamhet, t.ex. ett vindkraftverk, ska placeras på platser där det medför minsta möjliga intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Principen är tillämplig på verksamheter eller åtgärder som tar ett mark- eller vattenområde i anspråk och vid bedömningen ska det övergripande målet i miljöbalkens portalparagraf samt hushållningsbestämmelserna särskilt beaktas. Vidare ska lokaliseringen vara förenlig med den detaljplan eller områdesbestämmelser som meddelats med stöd av plan- och bygglagen. Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.<sup>142</sup>

Som nämnts inledningsvis så stadgar miljöbalkens portalparagraf det övergripande syftet med lagens bestämmelser. Syftet är att främja en hållbar utveckling och därmed tillförsäkra en hälsosam och god miljö för såväl nuvarande som kommande generationer. Det övergripande syftet är förenat med tillämpningsregler som avser att exemplifiera hur balkens samtliga bestämmelser ska tillämpas och således uppnå det övergripande målet om hållbar utveckling. Enligt portalparagrafens tillämpningsregler ska människors hälsa och miljön skyddas mot olägenheter, värdefull natur- och kulturmiljöer ska skyddas och vårdas, den biologiska mångfalden ska bevaras, en god hushållning med den fysiska miljön ska tryggas och återanvändning samt återvinning ska främjas.<sup>143</sup> Lokaliseringsprincipen ska således tillämpas med beaktande av dessa bestämmelser vilket innebär att lokaliseringen av en verksamhet ska vara lämplig med hänsyn till de övergripande krav som portalparagrafen stadgar.

Portalparagrafens bestämmelser utgör ramverket för lokaliseringsprincipens tillämpning. Utöver de grundläggande kraven ska även hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens 3 och 4 kap. särskilt beaktas. Vid nyetablering av miljöfarlig verksamhet eller utvidgning av befintlig miljöfarlig verksamhet ska lokaliseringsprincipen alltid beaktas tillsammans med hushållningsbestämmelserna.

---

<sup>142</sup> Miljöbalk (1998:808) 2 kap. 6 §, Prop. 1997/98:45, s. 20, Del 2, Prop. 2005/06:182, s. 125.

<sup>143</sup> Miljöbalk (1998:808) 1 kap. 1 §.

Av särskild betydelse är de grundläggande hushållningsbestämmelsernas portalparagraf som stadgar kravet på att mark- och vattenområden ska användas för det ändamål som är mest lämpat med hänsyn till beskaffenhet, läge och föreliggande behov.<sup>144</sup> Hushållningsbestämmelserna fastställer regler för vad en lämplig lokalisering är och kan därmed anses implementera lokaliseringsprincipen i praktiken. Hushållningsbestämmelsernas betydelse för lokaliseringsprincipen resulterar även i en begränsning för verksamhetsutövarens möjlighet vad gäller val av lokalisering för verksamheten.

Enligt lokaliseringsprincipen ska den plats som är lämplig med hänsyn till att verksamhetens ändamål ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö väljas. Uttrycket ”ändamålet ska kunna uppnås” innebär en begränsning av lokaliseringsprincipen.<sup>145</sup> Verksamhetsutövare som avser att etablera ett vindkraftverk ska välja en plats som är förenlig med lokaliseringsprincipen men som samtidigt innehar goda förutsättningar för energiutvinning. Enligt förarbetena ska ändamålet dock bedömas på objektiva grunder, utan hänsyn till subjektiva omständigheter. Det är således irrelevant om sökande part redan har tillgång till en specifik geografisk plats. Ett vindkraftverk som ska tillföra energi till det allmänna elnätet kan anläggas på många olika platser utan att frånga rekvisitet ”ändamål ska kunna uppnås”. Bedömningen av verksamhetens ändamål är således restriktiv.<sup>146</sup>

Verksamhetsutövaren ska även redovisa en alternativ lokalisering för verksamheten. Miljökonsekvensbeskrivningen är i det sammanhanget ett viktigt instrument då den ska innehålla en redovisning av alternativa platser samt en motivering om varför den önskade platsen har valts.<sup>147</sup> Beslutande myndighet kan då beakta den ursprungliga respektive den alternativa lokaliseringen och besluta om tillstånd utifrån den angivna informationen. Vid eventuella brister i miljökonsekvensbeskrivningen kan beslutande myndighet avslå ansökan om tillstånd. Avslag kan givetvis även bli aktuellt om de angivna lokaliseringarna inte är förenliga med miljöbalkens första, 3 och 4 kap.

Lokaliseringsprincipens betydelse vid en tillståndsprövning för etablering av nya vindkraftverk har ofta aktualiserats i praxis. Med följande två rättsfall har jag för avsikt att kortfattat exemplifiera principens betydelse för vindkraften vid en tillståndsprövning.

---

<sup>144</sup> Miljöbalk (1998:808) 3 kap. 1 §.

<sup>145</sup> Prop. 1997/98:45, s. 20, Del 2.

<sup>146</sup> Prop. 1997/98:45, s. 220, Del 1 och Prop. 1969:28, s. 115.

<sup>147</sup> Prop. 1997/98:45, s. 20, Del 2.

I det tidigare redovisade fallet från 2002, angående ansökan om tillstånd för etablering av två vindkraftverk i ett område som var av riksintresse, hade Miljööverdomstolen även att avgöra huruvida lokaliseringsprincipen var uppfylld. Inledningsvis poängterade Miljööverdomstolen vikten av lokaliseringsprincipen genom att konstatera att en förutsättning för att en miljöfarlig verksamhet ska erhålla tillstånd enligt miljöbalken är att den valda platsen för verksamheten medför att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet. Särskilt stränga krav bör ställas på lokaliseringsutredningen när verksamheten medför betydande påverkan på landskapsbilden i ett område med starka bevarandeintressen. Vidare konstaterade domstolen att kommunens markplanering, det vill säga detaljplanen och områdesbestämmelserna, särskilt bör beaktas vid lokaliseringsfrågan. I det aktuella fallet ansåg domstolen att den sökandes utredning vad gäller lokaliseringen av verksamheten var knapphändig, samt att den inte gav stöd för lokalisering av vindkraftverken utanför de av kommunen angivna områden som lämpliga för detta ändamål, det vill säga vindkraftverk. Ansökan om tillstånd avslogs således.<sup>148</sup>

I ett senare fall, från 2004, hade Miljööverdomstolen en mer tolerant inställning till en bristande lokaliseringsutredning. Ärendet gällde en etablering av sex vindkraftverk inom ett område som inte var av intresse enligt hushållningsbestämmelserna. Sökande part, det vill säga den avsedda verksamhetsutövaren, hade dock inte redovisat en alternativ lokalisering av vindkraftverken. Miljööverdomstolen ansåg att den avsedda verksamhetens lokalisering skulle ha en relativt måttlig inverkan på landskapsbilden då det aktuella området var ett högexploaterat öppet jordbruksområde vid starkt trafikerade vägar där det redan fanns höga anläggningar inom synhåll, bland annat vindkraftverk. Med hänsyn till den begränsade inverkan som vindkraftverken skulle medföra på omgivningarna konstaterade domstolen att hinder mot den föreslagna lokaliseringen inte föreligger och följaktligen behövde alternativa lokaliseringar inte redovisas.<sup>149</sup> Till skillnad från fallet från 2002 beviljades ansökan om tillstånd och Miljööverdomstolens beslut överensstämde således inte med remissmyndigheternas yttranden. Det aktuella fallet visar att prövningsmyndighetens egen värdering av de faktiska förhållandena slutligen är avgörande.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> MÖD M 1391-01.

<sup>149</sup> MÖD M 9178-02.

<sup>150</sup> Michanek och Söderholm (2006), s. 132.

### 4.3 Kommunalt veto

I miljöbalkens 16 kap. 4 § regleras det kommunala vetot vad gäller tillstånd för etablering av vindkraftverk. Som tidigare nämnts antogs bestämmelsen som ett resultat av att vindkraftverk exkluderades från kraven på detaljplan och bygglov.<sup>151</sup> Den kommunala vetorätten för etablering av vindkraftverk är unik vad gäller tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet. Visserligen kan kommunalt veto även åberopas vid tillståndsprövningen av andra specifika verksamheter, exempelvis anläggningar för kärnteknisk verksamhet, allmänna farleder och geologisk lagring av koldioxid, men det rör sig om undantagsfall från huvudregeln.<sup>152</sup> Undantagsfall där den kommunala vetorätten enbart har utnyttjats ett fåtal gånger.<sup>153</sup>

Bestämmelsen i 16 kap. 4 § i miljöbalken innebär att ansvarig tillståndsmyndighet enbart får ge tillstånd för vindkraftverksetablering om kommunen har tillstyrkt det.<sup>154</sup> Kommunen måste inte ange vilka skäl som ligger till grund för beslutet att inte tillstyrka etableringen. Således kan kommunen hindra en etablering även om det avsedda området har mycket goda förutsättningar för utvinning av vindenergi och i övrigt anses lämpligt med hänsyn till olika miljöaspekter. Avsaknaden av krav på att kommunen måste motivera besluten kan äventyra rättssäkerheten. Det är svårt för verksamhetsutövaren att förutse om verksamheten kommer beviljas tillstånd eller inte vilket resulterar i att beslutsfattandet blir oförutsägbart och således rättsosäkert. Vid en tillståndsprövning av vindkraftverk har kommunen således stor makt över beslutet om en etablering ska beviljas eller inte.<sup>155</sup>

I en sammanställning från 2010 utredde Energimyndigheten vilken betydelse den kommunala vetorätten har på vindkraftverksetableringen. Sammantaget var slutsatsen att tillämpning av den kommunala vetorätten har resulterat i att prövningen av vindkraftverk har försvårats och att rättssäkerheten kan ifrågasättas. Vidare föreslog myndigheten att en juridisk analys bör fastställa om formuleringen av den kommunala vetorätten kan anses strida mot de grundläggande syftet med lagstiftningen.<sup>156</sup>

---

<sup>151</sup> Prop. 2008/09:146 s. 49.

<sup>152</sup> Miljöbalk (1998:808) 17 kap. 1 § och 6 §.

<sup>153</sup> Michanek och Zetterberg (2012) s. 399.

<sup>154</sup> Miljöbalk (1998:808) 16 kap. 4 §.

<sup>155</sup> Michanek och Zetterberg (2012) s. 255-256.

<sup>156</sup> Energimyndigheten (2010), s. 3.

## 5 Hinder respektive förutsättningar

I detta kapitel sammanfattas den lagstiftning och tillståndsprocess som aktualiseras vid en etablering av vindkraftverk. Syftet med sammanfattningen är att redogöra för vilka rättsliga hinder respektive förutsättningar som lagstiftningen medför vad gäller utvecklingen av vindkraft i Sverige.

### 5.1 Miljöbalken

Samtliga av miljöbalkens bestämmelser som aktualiseras vid en tillståndsprocess för etablering av vindkraftverk kan kategoriseras som hinder och förutsättningar. Avgörande för utgången är de individuella förutsättningarna och således de intressen som ska beaktas vid en tillståndsprocess. Exempelvis är en vindkraftverksetablering, ur ett teoretiskt perspektiv, förenlig med det övergripande syftet om hållbar utveckling. Men i praktiken kan samma princip utgöra ett hinder.

Situationen är inte unik för miljöbalkens portalparagraf. Såväl de allmänna hänsynsreglerna som hushållningsbestämmelserna kan främja eller hämma en utveckling. De krav som ställs på avsedd verksamhetsutövare enligt 2 kap. gäller för all etablering, en vindkraftverksetablering varken gynnas eller motverkas enligt de allmänna hänsynsreglerna. Vad gäller hushållningsbestämmelsernas betydelse för en utveckling av vindkraft så kan även de tolkas ur olika perspektiv. Vindkraften kan erhålla skydd såväl som allmänt skyddsintresse som riksintresse vilket medför en fördel vid tillståndsprocessen. Samtidigt kan hushållningsbestämmelserna utgöra ett direkt hinder för etablering, det vill säga när etableringen kolliderar med ett annat, enligt hushållningsbestämmelserna, skyddat intresse. Som framkom i redovisad praxis är de individuella förutsättningarna avgörande för om tillstånd för etablering ska beviljas eller inte. Särskilt intressant är dock domstolens resonemang om hållbar utveckling. I två av fallen poängterar Miljööverdomstolen vikten av det allmänna intresset att bygga ut vindkraften för att främja en hållbar utveckling i enlighet med det övergripande målet i miljöbalkens portalparagraf. Intresset av att främja en hållbar utveckling ansågs således vara av större vikt än motstående intresse. Ett konstaterande som kan vara av stor vikt för framtida tillståndsprocesser och således en rättslig förutsättning för utvecklingen av vindkraften i Sverige.

Bestämmelserna i miljöbalkens 9 kap. och den kompletterande miljöprövningsförordningen definierar vad som är miljöfarlig verksamhet samt hur den verksamheten ska prövas. Eftersom vindkraftverk definieras som miljöfarlig verksamhet krävs tillstånd för etablering. Tillståndsplikten medför givetvis ett hinder för utvecklingen av vindkraft. Tillståndsprocessen tar ofta lång tid, särskilt för vindkraftverk som ska prövas enligt såväl miljöbalken som plan- och bygglagen. En



avskaffad tillståndsplikt för vindkraftverk hade underlättat för industriella investeringar och således skapat bättre förutsättningar för en utveckling. Samtidigt fyller tillståndsplikten och således tillståndprocessen en viktig funktion i att tillgodose kraven på lokalisering. Ett avskaffande av tillståndsplikten kan även medföra osäkerhet för verksamhetsutövaren eftersom etableringen saknar tydliga villkor samt den rättsverkan som tillståndet medför. Lagändringen 2009 innebär en viss lättnad för verksamhetsutövare som avser att etablera ett vindkraftverk. Genom lagändringen avskaffades kravet på att vindkraftverk som erhåller tillstånd enligt miljöbalkens 9 kap. även ska erhålla bygglov enligt plan- och bygglagen. Som jag tidigare redogjort, infördes dock en kommunal vetorätt i samband med tillståndprocessen enligt miljöbalken. Jag utvecklar vetorättens betydelse för vindkraftens utveckling i avsnitt 5.3 "*Lagändringen 2009*" i detta kapitel.

Bestämmelserna i miljöbalkens 7 kap. om skydd av områden syftar till att skydda specifika områden från exploatering och är således, generellt sett, ett hinder för vindkraftverksetableringar. Det områdesskydd som är av störst betydelse vid en tillståndprocess för vindkraftverk är strandskyddet. Goda vindförhållanden vid kuststräckorna resulterar i att bestämmelserna om strandskyddsområde ofta aktualiseras vid en tillståndsprövning av vindkraftverk. Bestämmelserna medför dock inte ett absolut förbud mot en etablering av vindkraftverk i skyddade områden. Generella undantag samt möjligheten till individuell prövning möjliggör för verksamhetsutövare att få tillstånd även i områden som erhåller skydd enligt 7 kap. Återigen kan miljöbalkens bestämmelser tolkas som såväl hinder som förutsättningar för en utveckling av vindkraften i Sverige.

## 5.2 Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen fastställer det kommunala planmonopolet. Ett monopol som ger kommunen ensamrätt att anta planer enligt lagen. Planeringen realiserar genom upprättandet av regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner samt områdesbestämmelser. Vidare kan kommunen bevilja eller neka etableringar genom bestämmelserna om bygglov. Samtliga planer, rättsligt bindande eller enbart vägledande, kan medföra goda förutsättningar för utvecklingen av vindkraft i Sverige. Kommunernas markplanering har enligt praxis varit av stor betydelse vid en tillståndprocess för vindkraftverk, särskilt vid beslut om lämplig lokalisering. De kommuner som uppmärksammar och synliggör vindkraften i planläggningen underlättar för en framtida etablering. Obligatoriskt för samtliga kommuner är att i planläggningen särskilt ange vilka områden som är av riksintresse för vindkraft, enligt hushållningsbestämmelserna i miljöbalken, och således ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra en utbyggnad av vindkraften.

Samtidigt kan de kommunala planerna medföra det motsatta resultatet, det vill säga de kan utgöra ett hinder för utvecklingen av vindkraft. Utöver det obligatoriska kravet på att ange vilka områden som är av riksintressen för vindkraft finns det inget plikt för kommunerna att uppmärksamma och synliggöra vindkraften i planläggningen. Kommunerna kan således ignorera de nationella målen om en utveckling av vindkraften genom att inte specifikt inkludera vindkraften i planläggningen. Vidare finns det inga garantier för att en vindkraftverksetablering kommer realiseras i ett område som, enligt planläggningen, är avsett för vindkraftverksanläggningar. Planläggningen kan förhindra att vissa verksamheter etableras men det finns inga tillräckliga instrument för att verkställa planernas ändamål.

Sammanfattningsvis kan den kommunala planläggningen såväl främja som hindra utvecklingen vindkraftverk. Samtliga planer är av betydande vikt vid en tillståndsprövning och beroende på kommunens beslut kan ansvarig tillståndsmyndighet bevilja eller avslå ansökan om tillstånd för etablering av vindkraftverk. Beslutet att undanta vissa vindkraftverk från detaljplanskravet och bygglovsplikt underlättar dock tillståndsprocessen för vindkraftverk och främjar således möjligheten till en ökad etablering.

### 5.3 Lagändring 2009

Innan lagändringen 2009 skulle en etablering av vindkraftverk prövas enligt såväl miljöbalkens som plan- och bygglagens bestämmelser. Två omfattande lagar prövades vid två oberoende myndigheter vilket resulterade i en ineffektiv tillstånds- och planprocess. En tillståndsprocess som kan vara en stor anledning till att utbyggnaden av vindkraftverk i Sverige har varit relativt långsam, trots gynnsamma politiska och ekonomiska förutsättningar.

Lagändringen 2009 syftade till att underlätta utbyggnaden av vindkraftverk och således främja en utveckling av den förnyelsebara energikällan. Ett syfte som skulle uppnås utan att kompromissa med kraven på en rättssäker och omsorgsfull prövning. Lagstiftarna ville uppnå detta syfte genom att avskaffa detaljplanskravet samt kravet på bygglov för vindkraftverk som erhåller tillstånd enligt miljöbalkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet. Ett avskaffande som onekligen underlättar för utbyggnaden av vindkraftverk.

Samtidigt infördes en kommunal vetorätt i samband med tillståndsprövningen enligt miljöbalken. En vetorätt som innebär att tillstånd till vindkraftverksetablering endast får beviljas om kommunen tillstyrkt det. Vektorätten ställer dock inga krav på att kommunen måste motivera beslutet om att

tillstyrka etableringen eller inte. Tillkomsten av den kommunala vetorätten utgör onekligen ett hinder för utbyggnaden av vindkraftverk. I Energimyndighetens sammanställning konstaterades det att tillämpning av den kommunala vetorätten har resulterat i att prövningen av vindkraftverk har försvårats och att rättssäkerheten kan ifrågasättas. Ett resultat som inte är förenligt med lagändringens syfte att främja en utveckling av vindkraften.

Sammanfattningsvis resulterade 2009-års lagändring i att tillståndsprocessen för vindkraftverk förenklades men med stöd av vetorätten kan kommunerna omotiverat hindra en etablering. Således en lagändring som inledningsvis medför en god förutsättning för utvecklingen av vindkraftverk men som slutligen resulterar i ett hinder.

## 6 Analys

Den svenska riksdagen har ambitioner om att utveckla den förnyelsebara energin i allmänhet och vindkraften i synnerhet. Nationella energi- och miljöpolitiska mål har antagits för att förenkla etableringar och således skapa förutsättningar för en utveckling av vindkraften i Sverige. Ambitionerna är högt ställda men politiska ställningstagande kräver verkställighet och resultatet av det finner vi i lagtexten. Det är den svenska miljölagstiftningen som anger vilka förutsättningar respektive hinder som aktualiseras för utvecklingen av vindkraft i Sverige. En granskning av relevant lagstiftning avslöjar således om den är förenlig med de nationella mål som Sveriges riksdag har antagit.

En granskning av miljö- och planlagstiftning resulterade i insikten att det är svårt att kategorisera bestämmelserna med hänsyn till om de utgör ett hinder eller en förutsättning för vindkraftverksetableringar. Avgörande för indelningen var specifika omständigheter i varje enskilt fall. Således kan bestämmelserna i miljöbalken och plan- och bygglagen utgöra såväl hinder som förutsättningar för utvecklingen av vindkraft i Sverige. Även om en systematisk kategorisering var svår att genomföra så resulterade granskningen i slutsatser som ger tillräckligt underlag för att besvara frågan om hur effektiv den svenska miljölagstiftningen är i förhållande till de nationella målen vad gäller en utveckling av vindkraft i Sverige.

Inledningsvis kan jag konstatera att lagstiftning i allmänhet och miljölagstiftning i synnerhet är per se ett rättsligt hinder för all exploatering. Verksamhetsutövare kan inte obehindrat etablera verksamheter och vidta åtgärder som kan påverka miljön. Lagstiftarna kan dock implementera en nyanserad lagstiftning som underlättar för specifika verksamheter och således skapar förutsättningar för en utveckling av den aktuella verksamheten. Vad gäller utvecklingen av vindkraft så har lagstiftarna valt att implementera en relativt inskränkt lagstiftning. En vindkraftverksetablering ska vara förenlig med minst två omfattande lagar, två lagar som syftar till att skydda såväl miljön och människors hälsa som det kommunala självstyret.

Lagarnas grundläggande syfte finner jag särskilt intressant i detta sammanhang. Det övergripande syftet ska prägla samtliga beslut enligt lagen och ger således en förklaring till bestämmelsernas utformning och innebörd. Miljöbalkens grundläggande syfte är att främja en hållbar utveckling genom att tillförsäkra människor en hälsosam och god miljö. Instinktivt kan syftet tolkas som en tydlig förutsättning för en utveckling av förnyelsebar energi och således vindkraft. En energiproduktion baserad på förnyelsebar energi minskar koldioxidutsläppen och bidrar således till

en en hållbar utveckling. Samtidigt omfattar begreppet miljö mer än bara atmosfären och således måste även andra intressen beaktas. Denna intresseavvägning resulterar i att det är svårt att kategorisera miljöbalkens bestämmelser som hinder alternativt förutsättningar för vindkraftverksetableringar. Visserligen kan vindkraftverksetableringar erhålla företräde som allmänt skyddsintresse alternativt riksintresse enligt hushållningsbestämmelserna men en intresseavvägning ska alltid ske i det individuella fallet. Trots den obligatoriska intresseavvägningen har det övergripande syftet om hållbar utveckling främjat vindkraften. Miljööverdomstolen har i senare praxis beviljat tillstånd för vindkraftverk med motiveringen att det främjar en hållbar utveckling. Ett konstaterande som onekligen innebär en förutsättning för utvecklingen av vindkraft i Sverige. Det bör dock poängteras att initiativet är domstolens och inte lagstiftarnas.

Plan- och bygglagens grundläggande syfte är att främja en samhällsutveckling med beaktande av sociala och ekologiska värden. Utvecklingen styrs av kommunerna med stöd av planmonopolet. Kommunernas ensamrätt att anta planer är en av de viktigaste förutsättningarna för det grundlagsskyddade kommunala självstyret. En förutsättning som såväl kan hämma som främja en etablering av vindkraftverk. Avgörande för plan- och bygglagens betydelse för utvecklingen av vindkraft i Sverige är kommunernas inställning till etableringar av vindkraftverk. Före 2009-års lagändring var en vindkraftverksetablering beroende av kravet på detaljplan samt bygglov. Ett beroende som gav kommunen makt att såväl förhindra som underlätta en etablering. Sveriges riksdag och regering kunde visserligen försöka påverka kommunernas inställning med politiska och ekonomiska medel men beslutet var kommunernas. Kommunernas inflytande resulterade även i ineffektiva tillståndsprocesser för såväl ansvariga myndigheter som verksamhetsutövaren. Genom 2009-års lagändring avskaffades kravet på detaljplan och bygglov för vindkraftverk som erhöll tillstånd enligt miljöbalkens bestämmelser. Ett avskaffande som resulterade i att ett potentiellt hinder mot vindkraftverksetableringar enligt plan- och bygglagen eliminerades. Lagstiftarna ansåg dock att avskaffandet underminerade det kommunala planmonopolet och således det kommunala självstyret. Följaktligen införde lagstiftarna en kommunal vetorätt som återigen gav kommunerna makten att förhindra en eventuell vindkraftverksetablering. Sammanfattningsvis kan det konstateras att plan- och bygglagen är relativt effektiv i förhållande till de nationella målen vad gäller en utveckling av vindkraft i Sverige. Genom att flytta kommunens lagstadgade inflytande från plan- och bygglagen till miljöbalken blev plan- och bygglagen mer förenlig med de nationella målen. Dock resulterade omplaceringen inte i förbättrade förutsättningar för utvecklingen av vindkraft som helhet.

2009-års lagändring syftade till att förenkla tillståndsprovningen vid etablering av vindkraftverk och således främja utvecklingen av vindkraften i Sverige. Samtidigt fick lagändringen inte ska på bekostnad av en rättssäker och omsorgsfull prövning. Resultatet av lagändringen är tvetydigt. Avskaffandet av kravet på detaljplan och bygglov resulterar i en mer effektiv och förenklad tillståndsprocess. Samtidigt innebär tillkomsten av den kommunala vetorätten att kommuner som motsätter sig vindkraftverk omotiverat kan stoppa etableringen och således hindra en utveckling av vindkraften i Sverige. Ett resultat som både strider mot det grundläggande syftet med lagändringen och som äventyrar rättssäkerheten.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att lagstiftningens relativt höga krav på en vindkraftverksetablering är förenlig med miljöbalkens och plan- och bygglagens grundläggande syften. Vid exploateringar ska såväl miljöskyddet som det kommunala självstyret beaktas. Krav som realiserar vid tillståndsprocessen. Tillståndsprocessen enligt miljöbalkens bestämmelser kan visserligen anses utgöra ett tydligt hinder för utvecklingen av vindkraft, en avskaffad tillståndsplikt hade givetvis varit en god förutsättning för utvecklingen av vindkraft. Ett avskaffande av tillståndsplikten kan dock resultera i stor osäkerhet för verksamhetsutövaren. Tillståndsprocessen medför att verksamheten genomgår en ingående miljöprövning av platsvalet samt utformningen på ett tidigt stadium, innan verksamheten etableras. Tillståndsplikten säkerställer att de miljövärden som är skyddsvärda enligt miljöbalkens bestämmelser beaktas. Ett avskaffande hade underlättat utvecklingen men på bekostnad av rättssäkerheten och miljöskyddet.

Att lagstiftningens krav på vindkraftverksetableringar är förenlig med miljö- och planlagstiftningen innebär dock inte att lagstiftningen är effektiv i förhållande till de nationella målen vad gäller en utveckling av vindkraft i Sverige. Som tidigare nämt är ambitionerna högt ställda och frågan kvarstår om lagstiftningen är effektiv i förhållande till målen. Innan 2009-års lagändring var lagstiftningen ineffektiv men rättssäker. Min åsikt är att lagändringen 2009 resulterade i en effektiviserad tillståndsprocess men tyvärr på bekostnad av rättssäkerheten. Avskaffande av detaljplanskravet och bygglovet innebär en förenklad tillståndsprocess och således en tydlig förutsättning för en utveckling av vindkraften. Dock resulterade införandet av den kommunala vetorätten i rättsosäkerhet och framför allt skapar det ett hinder för utvecklingen av vindkraft. Jag anser att lagstiftarna hade goda förutsättningar att implementera en effektiv lagstiftning som var förenlig med de nationella målen men istället prioriterades det kommunal planmonopolet och således det kommunala självstyret.

Genomförandet av de nationella målen för en utveckling av vindkraft är enligt gällande rätt en kommunal fråga. Resultatet av hur väl målen kan uppnås är således beroende av kommunernas inställning till vindkraftverksetableringar. Gällande rätt är i hög grad förenlig med det kommunala självstyret men är inte särskilt effektiv i förhållande till de nationella målen vad gäller en utveckling av vindkraft i Sverige.

Avslutningsvis vill jag belysa vikten av en utveckling av förnyelsebar energi med ett citat från en proposition från 1975. Behovet av en energiproduktion baserad på förnyelsebara energikällor uppmärksammades redan för fyrtio år sedan. Idag har forskningen bekräftat dåtidens teorier om energiproduktionens konsekvenser för människor och miljö. De svenska lagstiftarna har kunskap om, ambitioner för och möjligheter till att utveckla den förnyelsebara energin. Dock kvarstår modet att implementera en lagstiftning som skapar goda förutsättningar för en utveckling av vindkraft i Sverige, om än på bekostad av det kommunala självstyret.

*”Förr eller senare måste en ohämmad ökning av energiförbrukningen slå tillbaka på oss alla. Tillgångarna på energi är inte obegränsade. Användningen i allt större omfattning av bränslen av olika slag medför dessutom påtagliga risker för människor och miljö.”<sup>157</sup>*

---

<sup>157</sup> Prop. 1975:30, s.5.

# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

### Direktiv och beslut

Direktiv 2009/28/EG

Europaparlamentets och rådets beslut nr 406/2009/EG

### Svensk författningssamling

Miljöprövningsförordning (2013:251)

Plan- och byggförordning (2011:338)

Plan- och bygglag (2010:900)

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

Miljöbalk (1998:808)

Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.

Väglag (1971:948)

### Myndighetsbeslut

Energimyndigheten, Beslut om Riksintressen för vindbruk 2013, 2013

Energimyndigheten, Sammanställning konsekvenser 16 kap. 4 § miljöbalken, 2010

### Statens offentliga utredningar

SOU 2008:86 Prövning av vindkraftverk

SOU 1999:75 Rätt plats för vindkraftverken

### Propositioner

Proposition 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag

Proposition 2009/10:28 Genomförande av direktiv om förnybar energi

Proposition 2008/09:163 En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi

Proposition 2008/09:146 Prövning av vindkraft

Proposition 2005/06:182 Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.

Proposition 1997/98:45 Miljöbalk

Proposition 1985/86:3 Lag om hushållning med naturresurser m.m.

Proposition 1985/86:1 Förslag till ny plan- och bygglag

Proposition 1975:30 Om energihushållningen m.m.

Proposition 1969:28 Miljöskyddslag m.m.



## Rapporter

Energimyndigheten, Långsiktsprognos 2012, ER 2013:03, 2012

Energimyndigheten, Vindkraftsstatistik 2012, ES 2013:01 , 2012

Boverket, Vindkraftshandboken, 2009

Regeringskansliet, Sveriges första rapport om utvecklingen av förnybar energi enligt artikel 22 i Direktiv 2009/28/EG, 2011

## Elektroniska källor

Energimyndighetens officiella hemsida: <http://www.energimyndigheten.se/Om-oss/Var-verksamhet/Framjande-av-vindkraft1/Riksintresse-vindbruk-/> (hämtad 14-03-03)

## Doktrin

Bernes Claes och Lundgren Lars, *Bruk och missbruk av naturens resurser*, Stockholm 2009.

Michanek Gabriel och Zetterberg Charlotta, *Den svenska miljöretten*, Uppsala 2012.

Michanek Gabriel och Söderholm Patrik, *Medvind i uppförbacke!*, *En studie av den svenska vindkraftspolitiken*, Stockholm 2006.

Pettersson Maria, *Renewable Energy Development and the Function of Law*, Luleå 2008.

Radetzki Marian, *Svensk energipolitik under tre decennier: en studie politikermislyckanden*, Stockholm 2004.

Sandgren Clas, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, Stockholm 2007.

Wizelius Tore, *Vindkraft i teori och praktik*, Lund 2007.

## Rättsfallsförteckning

### Mark- och miljööverdomstolens domar:

Mål nr M 10316-09

Mål nr M 9178-02

Mål nr M 8328-99

Mål nr M 2966-04

Mål nr M 2602-07

Mål nr M 1391-01

### Mark- och miljödomstolens domar:

Mål nr M 8236-2