



LUND UNIVERSITY

Vindkraftsutbyggnaden - vem bestämmer och baserat på vilken kunskap?

Larsson, Stefan

Published in:
Buller i blåsväder

2011

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Larsson, S. (2011). Vindkraftsutbyggnaden - vem bestämmer och baserat på vilken kunskap? I F. Mossberg (Red.), *Buller i blåsväder* (Vol. 11, s. 23-34). Ljudmiljöcentrum vid Lunds universitet. <http://edit.info.lu.se/upload/lmc/Vind%20rapport%20final%20inlaga.pdf>

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Vindkraftsutbyggnaden

– Vem bestämmer och baserat på vilken kunskap?

Stefan Larsson

Det nationella och det lokala

Svensk vindkraftsutbyggnad – precis som med infrastrukturen för tredje generationens mobiltelefonsystem, 3G - styrs främst av två lagstiftningar med olika historia och delvis olika syften, dvs. plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken (MB). Tillståndprocessen ändrades under 2009 från att kräva både planering och tillstånd enligt båda regelverken till att mestadels beröra den miljöprövning som gör vid länsstyrelsen och regleras av MB. PBLs processer är kommunala medan de miljömässiga lyder under länsstyrelsen eller miljödomstolen. Sverige har i huvudsak en stark lokal dominans i det fysiska planeringssystemet. Resultatet av en nationell utvecklingsagenda med konsekvenser för markanvändning kommer därför förlita sig på genomförandet i ett lokalt sammanhang, vilket vindkraftsutbyggnaden utgör ett tydligt exempel på.

Vindkraftsutbyggnaden utgör en naturlig konflikt mellan nationell och lokal nivå där lokala besluten kommer kumulativt avgöra om ett nationellt politiskt mål kan nås eller inte. Detta väcker den primära frågan om hur man balanserar kontrollen över den fysiska planeringen där en nyckel ligger i legitimiteten för en centralstyrd utveckling som är beroende av lokal implementering. Jag diskuterar i denna text bland annat den roll som vindkraften får i termer av denna konflikt. Jag refererar även då och då till det förarbete (SOU 2008:86) som la grunden för regelförändringarna under 2009, och som gjordes av den så kallade miljöprocessutredningen. En fråga som aktualiseras i det här sammanhanget hänvisar till vilken logik som styr beslut från nationella genomförandet. Skulle till exempel vindkraftverk placeras på objektivet bästa vindplatser eller där de är godtagbara i ett regionalt eller lokalt sammanhang? Vindkraftutbyggnaden kan ha flera effekter på regionala och lokala landskap. Beslutsfattande om lokalisering av enskilda strukturer som sammantaget avgör resultatet av en nationell politik eller ett program är därför en viktig fråga i genomförandet. Centralt för genomförandet är således frågor om *vem som har rätt att bestämma* kopplad till *vilken typ av kunskap* som är tillåten till stöd för dessa beslut. Både vindkraft och 3G-infrastruktur i Sverige är exempel på vad man kan kalla paradigmatiske kamper i styrningen av landskapet (se även Larsson & Emmelin, 2009). PBL och miljöbalken representerar kodifieringar av två paradigmer i denna styrning som jag här identifierar (Emmelin & Lerman, 2006). Denna konflikt handlar om vilken kunskap som anses vara en legitim grund av beslut, förhållandet mellan olika delar av lagstiftningen gällande miljö och landskap och maktfördelning mellan det nationella och det lokala.

När jag publicerade min rapport *Problematisering av vindkraftens regelverk – en pilotstudie* i början av 2009, hade de nya regelförändringarna gällande att gå från dubbelprövning till

miljötillståndsprövning ännu inte trätt ikraft.¹ Min studie baserades på det förarbete som miljöprocessutredningen gjorde inför lagändringen, och en del intervjuer med nyckelpersoner på området.

På det välbesökta symposium om vindkraft och ljud som Ljudmiljöcentrum anordnade i slutet av mars 2011 pratades – inte oväntat – en hel del om bullernivåer. Vi hörde om hur man mäter ljud från vindkraftverk, hur man ställer upp ett medelljud och den ”ekvivalenta ljudnivån” som kommer att få rättsliga konsekvenser på så vis att där dras gränsen för hur nära vindkraftverk får byggas bostadshus. Vi hörde vidare om hälso-, eller snarare ohälsoeffekter av vindkraftsljud, om det lågfrekventa bullret, och musikern och studioägaren Mats Rondins prekära situation där en närliggande vindkraftsetablering helt förstör hans möjligheter att bedriva sin inspelningsverksamhet vid en gård i Huaröd.

Det fanns en ganska tydlig naturvetenskaplig prägel på den efterföljande paneldebatten, där medicinska effekter såväl som forskningsrapporter om bullereffekter debatterades. Samtidigt, vilket för mig är att närma sig pudelns kärna, fanns det hos många en snarare social och privat drivkraft för deras intresse. Några hade vindkraft när sitt boende, och tycktes vittna om både oro, lite mildare undran såväl som ren ilska. Denna privata och sociala sida, från mitt perspektiv, tar sig uttryck i det ofta naturvetenskapliga angreppssättet som många har. Metoden blir då att leta rapporter som vittnar om bullrets skadlighet för att på så sätt försöka påverka processen i det lokala, dvs. slippa vindkraft där man bor. Denna approach är i och för sig logisk, men den vittnar om en teknokratisk syn på rätten, en kalkylerande logik, som stöds av vad jag nedan kallar miljöparadigmet. Det är ju en viss typ av kunskap som man då riktar in sig på. Men den vittnar också om en avsaknad om den andra sidan av spelplanen, att rätten kan fungera även på ett annat sätt, enligt en mer kommunikativ logik eller rationalitet. Genom detta exempel kan man sätta fingret på en essentiell brottningsmatch i varje infrastrukturbygge, och i det reglerade planerandet och byggandet av land och miljö. Utan att förstå den rättsliga logiken och hur samhällsplaneringen kämpar mellan att våga och att våga kommer man inte att förstå hur man ska förändra utfallet av ett nationellt infrastrukturbygge. Handlar det om fundamentala egenskaper hos ett rättsäkert system där möjligheten att klaga är en viktig egenskap – eller tvärt om: ett illa utformat system med parallella prövningar där möjligheterna att förhåla är orimligt stora? Jag visade i rapporten jag nämnde ovan att underlaget, dvs. den rättsliga prövningsempirin, problematiskt nog ofta är anekdotiskt snarare än systematiskt när slutsatserna dras (Larsson, 2009). Det verkar i debatten runt både 3G-utbyggnaden såväl som vindkraften som om många aktörer sätter likhetstecken mellan snabb process och god planering, vilket jag problematiserar nedan (se Larsson, 2008, om 3G-utbyggnaden).

Effektiv eller verkningsfull prövning av vindkraft?

Som nämnt gjordes ganska betydande förändringar i prövningssystemet gällande vindkraft under 2009. En fråga som hela tiden spelar i bakgrunden för de förändringar som görs med

1 Rapporten finansierade av forskningsprogrammet “Miljöstrategiska verktyg”, MiSt, som är ett tvärvetenskapligt forskningsprogram finansierat av Naturvårdsverket och lett av professor Lars Emmelin. Mycket av tankarna i rapport såväl som denna framställning har mycket att tacka Lars för. Rapporten kan du finna här <http://www.sea-mist.se/tks/mist.nsf/sidor/problematisering-av-vindkraftens-regelverk> .

prövningssystemet kan formuleras kring vad det egentligen är vill vi med ett prövningssystem. Vilket är egentligen prövningens syfte? Miljöprocessutredningens förändringsförslag som ledde till prövningen så som den ser ut idag handlade mycket om att göra prövningen mer "effektiv". Denna strävan efter "effektivitet" hyllas från de flesta håll – men vad betyder det? För att nyansera begreppet vill jag dela upp begreppet i de två termerna "effektivitet" och "verkningsfullhet". Det finns en diskussion i den fysiska planeringen kring "friktion" i olika samhällssystem (exempelvis Åkerman 1993). Friktionen kan då bestå i att ägna tid åt att tänka igenom svårbalanserade beslut om exempelvis lokalisering av verksamhet eller att efter kritik från berörda parter kunna jämka ett beslut att passa alla parter. Det betyder att man kan argumentera för att vissa moment i den fysiska planeringen bör ta tid för att den inte bara skall bli "effektiv" utan även "verkningsfull" i betydelsen uppfylla vissa kvalitativa aspekter som kan finnas i form av principer bakom lagstiftning eller värden i planering eller miljövård. Jag skall nedan återkomma till just denna nyansering av "effektiviseringen", för det har poänger i förlängningen av miljöparadigmet kontra planparadigmet, dvs. det lokala kontra det centrala samt vilken typ av kunskap som tillåts råda.

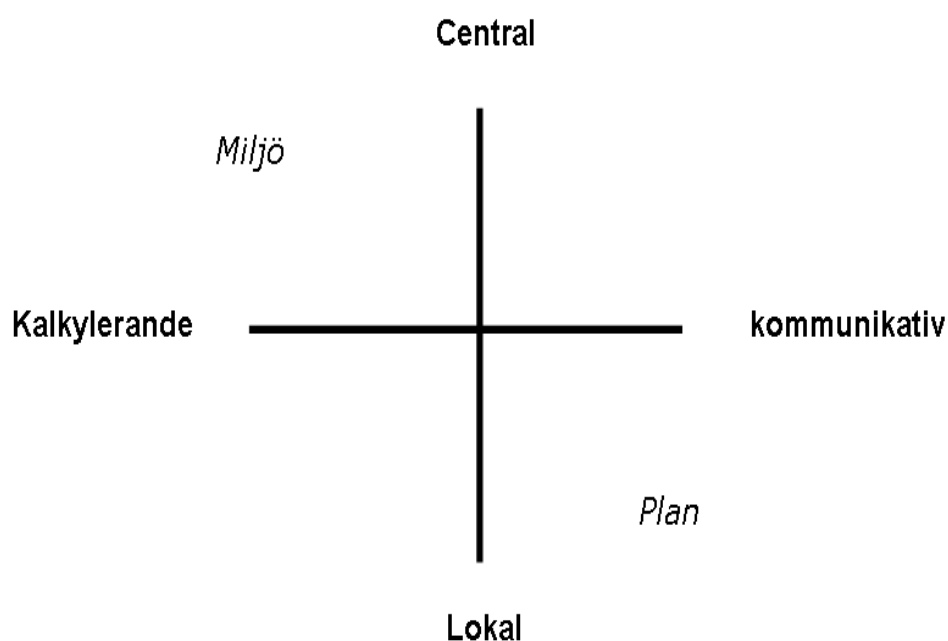
Tankekartan – vem och vilken kunskap?

Jag vill erbjuda en tankekarta som kan hjälpa oss att betrakta vindkraftens dilemman. Vindkraften och dess kontext är komplex. Den innehåller tekniska frågor, den berör miljö och landskapsbild, den bullrar, den syns, den påverkar människor ur estetiska aspekter såväl som mentala och fysiska. Den regleras av flera lagar varav de redan nämnda PBL och MB är mest centrala. Den administreras lokalt och regionalt i kommuner och län, och styrs nationellt. Den är beroende av entreprenörer och riskkapital. Den är beroende av elcertifikat och skattelättnader för att växa. Den drar nytta av en förnybar resurs men kräver samtidigt en någorlunda dyr tillverkning och transport. Vindkraften är ett populärt energislag men en impopulär granne. Kunskapsbilden är med andra ord inte heller helt samlad. Det råder delade meningar om vad som är den gällande kunskapen, vad som är sant och falskt. Mot detta står även en annan kunskap av en annan karaktär som har att göra med vem som *bör* få bestämma över *vad*. För att bringa lite reda i denna rymd av dilemman och frågor vill jag teckna två polära linjer.

Den ena linjens poler rör sig mellan lokalt kontra centralt bestämmande. Många skilda åsikter rör sig längs den här axeln. Många debatter och specifika problem härrör ur att det råder olika åsikter om hur maktfördelningen längs den här axeln *bör* se ut. Lokalt planmonopol mot nationella strategier. Det specifika landskapet och de boende kontra svensk energipolitik. Kommunala politikernas visioner och förhållande till invånarna kontra nationella mål om förnyelsebara energikällor. Här handlar det mest om *vem* som ska bestämma över vad. Det är en given och central fråga. Dock, det är en något för endimensionell bild. Maktfrågan är inte bara en fördelningsfråga över vem som ska bestämma. Debatten vilar inte bara på rationell sanning som kan optimeras till "det bästa". Debatten präglas samtidigt starkt av *vilken typ av kunskap* som skall leda. Denna axel kan tecknas på flera sätt, men jag gör det genom att ställa upp en kalkylerande rationalitet kontra en kommunikativ.

Två paradigmer i styrningen av mark och miljö

Man kan dela upp styrningen av mark och miljö som grundade på två olika tankemönster eller styrfilosofier vilka i viss mån kan kallas två olika paradigmer. Emmelin har valt att kalla dessa "Miljö" och "Plan", och de befästs genom olika lagstiftning (i princip miljöbalken vs plan- och bygglagen), utbildning, professions- och förvaltningskultur (Emmelin och Lerman 2006, sid. 21–35). De har också beskrivits som normativa, dvs. innehållande handlingsanvisningar för sättet att ta beslut (Larsson 2008, s 116-117, Larsson & Emmelin 2007). Utgångspunkten för miljöparadigmet är ett naturvetenskapligt förhållningssätt till beslut. Ett beslut är legitimt om det vilar på bästa möjliga vetenskapliga bedömning. Nyckelaktör är här experten med central överblick över ett kunskapsområde. Dikotomin är här rätt/fel. I planparadigmet är tanken att styrning av och beslut om markanvändning och miljö ska vila på avvägningar mellan olika legitima men inte nödvändigtvis förenliga intressen, på en jämkning om möjligt. Legitimiteten ligger i att olika berörda intressen kommer till tals och att avvägningen vilar på en representativ demokratisk församlings beslut.



Figur: Två dimensioner i tankekartan som sammantaget definierar de två paradigmen "miljö" och "plan". Från Emmelin och Lerman 2006, s 27.

Beroende på vilket paradigm man utgår från när man tar beslut så kommer detta att styra frågan om hur beslutet skall tas, som nämnts ovan. Det kunskapsunderlag som kommer att få ligga till grund för beslut enligt miljöparadigmet kommer att förutsättas att kunna svara på om beslutet är korrekt i meningen optimalt. Och det kunskapsunderlag som kommer att få ligga till grund för beslut enligt planparadigmet förutsätts kunna svara på beslutet på ett bättre eller sämre vis stämmer överens med de partsinlagor som tagits i beaktande, dvs. om beslutet är en god jämkning mellan i och för sig motstridiga men legitima uppfattningar. Synen på allmänhetens deltagande i beslutsunderlaget kommer att skilja sig drastiskt i de två paradigmen. Där miljöparadigmets expertbetonadhet leder till en inställning att rätt beslut

går att nå av en tillräckligt kunnig expert leder planparadigmet till en inställning att ett gott svar inte går att nå utan ett kommunikativt deltagande hos de berörda, det är dessa som äger kunskapen.

Emmelin och Lerman identifierar en kamp mellan miljöparadigmet i det övre vänstra hörnet och planparadigmet i det nedre högra. Ett sätt att beskriva denna kamp mellan paradigmen i detta sammanhang, är att se hur planeringsmålet för vindkraft tas fram. Energimyndigheten använder följande definition på planeringsmål: ”Planeringsmålet för vindkraft är att i samhällsplaneringen skapa förutsättningar för en årlig produktion av el från vindkraft på visst antal TWh” (ER 2007:45, s 8). Förslaget på planeringsmål nämner inledningsvis att ”lämplig ambitionsnivå för ett planeringsmål till år 2020 är avhängigt bördefördelning av EU:s förnybarhetsmål samt dess genomförande”. Detta vittnar om en instrumentell rationalitet som leder till att den tillgängliga platsen för vindkraft i Sverige inte ses som ett resultat av en bedömning vilja hos markägare eller lokala intressen att ha vindkraft i landskapet. Planeringsmålet kommer från ett uppifrån- eller centralt perspektiv gällande vilken andel av förnybar energi som vore politiskt eftersträvansvärt. Detta leder till den ”vertikala” kampen om vem som ska besluta över mark och vatten mellan det nationella politiska beslutsfattandet och det kommunala monopolet att inrätta planer.

Miljöprocessutredningen uttrycker sin ställning i den paradigmatiska kampen på ett oerhört tydligt sätt i det att den menar att kommunernas inblandning i tillståndsprocessen är problematisk i förhållande till utbyggnaden av vindkraft.

”Det kan dessutom finnas en risk för att en omfattande användning av detaljplaneinstitutet medför att vindkraftsutbyggnaden i Sverige blir beroende av olika kommunala värderingar om vad som är lämpligt i just den egna kommunen och att vindkraftsutbyggnaden inte sker på de platser som objektivt sett är mest gynnsamma ur ett helhetsperspektiv.” (Ur miljöprocessutredningens betänkande SOU 2008:86, sidan 229).

Intressant här är att ”helhetsperspektivet” inte inkluderar lokala värderingar. Ställningstagandet för det kalkylerande miljöparadigmet uttrycks i att ”kommunala värderingar” riskerar att stå i vägen för vindkraftutbyggnaden vid de ”objektivt sett” mest gynnsamma platserna. Ett inneboende problem med de politiska målsättningarna är att deras uppkomst, deras ursprung, inte ligger i en rimlighetsbedömning av vad som kan uppnås inom ramarna för det planeringssystem som sträcker sig långt ut i den lokala kontexten. Utgångspunkten är inte att först pröva realismen i en målsättning utifrån systemförutsättningarna och dess principer, som att processerna skall vara rättssäkra. Det uppstår då problem som ovan nämnda vad planerare kan kalla tieringproblem, dvs. att helheten inte är nivåkoherent, att den inte hänger ihop. Man beslutar något på övergripande nationell nivå som sedan myndigheterna och allmänheten får ta hand om bäst de kan på lokal nivå. I det perspektivet uppstår då lätt önskemål uppifrån att lokala och regionala processer i vart fall inte skall stå i vägen eller utgöra ett hinder för de mål som beslutats nationellt. Den svenska 3G-utbyggnaden är ett bra exempel på detta. Liknande utveckling finns beskriven gällande vindkraft i Storbritannien där regeringens och industrins mål för att lösa ”planeringsproblemet” har skett med hjälp av en stärkt nationell kontroll (Cowell 2007).

Allmänhetens deltagande

I ett bredare perspektiv kan det vara relevant att ställa frågan om miljöprocessutredningens förslag ett uttryck för en bredare tendens att montera ned "participation" i planeringen av mark och miljö? Finns det en trend i planeringen mot mer centraliserad och rationalistisk planering, dvs. en växande massa i riktning åt denna normativa pol? Om man ska jämföra sakägarfrågan i vindkraftsutbyggnaden med den i 3G-utbyggnaden är en skillnad att mindre aktörer kan investera i enstaka vindkraftverk. Det betyder att den polarisering som uppkom i 3G-utbyggnaden mellan några få stora operatörer med villkor att täcka en stor del av landet och folk som kom i närheten av master och antenner bryts upp till en mer komplex situation. En viktig skillnad gällande konfliktpotentialen är att vindkraften inte har samma täckningsproblematik som 3G-utbyggnaden innebar. Det finns med andra ord frihetsgrader i det potentiella byggandet, placeringarna kan justeras för att undvika konflikter. Framförallt är det när man lyckas göra vindkraftprojektet till en del av "den lokala identiteten" och till "en tillgång för lokalsamhället" som en kritisk syn kan vändas till en positiv attityd, enligt Klintman och Waldo (2008, s 47).

Vem ska bestämma och baserat på vilken kunskap?

Man kan konstatera att frågor kring vem som skall bestämma och på vilken kunskap ligger nära till hands för frågor om legitimitet. I uppdraget ingick frågeställningen om kontroversiella faktorer i lovgivning och överklagande, och här kan både paralleller till 3G- utbyggnaden med fördel tas upp samtidigt kan man diskutera rättens gränsdragningar och hur dessa uppfattas av inblandande individer. Relationen mellan vad som stör och oroar allmänheten och vetenskapliga uppfattningar om problemen är intressant. I 3G-fallet finns exemplet med masternas elektromagnetiska strålning, som många uppfattade som något potentiellt farligt, vilket tycktes oroa många. Detta låg även till grund till relativt många överklaganden av bygglov (se Larsson 2008, s 80- 87, 143-147, Larsson 2009). Buller från vindkraftverk är sannolikt ett mindre problem i en vetenskaplig mening än i klagandes föreställning och vissa likheter med 3G-fallet finns därmed. Ingen av informanterna tar upp infraljud från vindkraft som något speciellt kontroversiellt. Väldigt få rättsfall i högre instans tar upp infraljud i bedömningarna.

De vanligaste orsakerna för överklagan är den visuella påverkan och ljudpåverkan. Hur och var rätten drar gränsen för vilka störningar som anses legitima och vem som har rätt att överklaga blir därmed intressant. I förening med den visuella påverkan kommer även skäl som minskat fastighetsvärde. Ett problem eller dilemma ligger i att någon kan utnyttja ett värde knutet till en fastighet och därmed påverka eller förhindra intilliggande fastigheters möjligheter, vilket är mycket relevant gällande vindkraft.

Naturvärden har varit upp för diskussion i flera mål, exempelvis i en dom den 19 november 2008 av en oenig Miljööverdomstol som trots allt gav tillstånd för 14 vindkraftverk med en sammanlagd uteffekt om högst 51 MW i Övertorneå kommun (M 2210-08).) Andra exempel finns där Miljööverdomstolen år 2001 stoppar vindkraftverk på Tjörn med hänvisning till landskapets karaktär (M 8328-99), eller där Miljödomstolen stoppade en jättesatsning på vindkraftverk på Fladen (M 203-02, 2003-12-22) och där regeringen sedan också sa nej

med hänvisning till naturskydd (2004-10-07). Ett fall i Miljööverdomstolen (M 2602 -07) angående en gruppstation av vindkraftverk på Öland diskuterades vindkraftens påverkan på landskapsbilden i en relativt ålderdomlig kulturbygd. Riksantikvarieämbetets yttrande beskrev hur det ålderdomliga karaktärslandskapet skulle skadas av byggandet av vindkraftverk.² Miljööverdomstolen hade syn och angav i sitt domskäl att området ”inte i oväsentlig grad” redan var påverkat av modern samhällsbyggnad och tillät byggandet av vindkraftverken.

Miljöprocessutredningens betänkande poängterar översiktsplanens betydelse och under 2007 och 2008 var det möjligt för bland annat kommunerna att söka planeringsstöd för att förbättra dessa planer. I min rapport från 2009 kan man läsa att både Boverkets representant Kristina Adolfsson och miljöjuristen Peggy Lerman vittnar om att det finns stora brister i hur översiktsplanerna såg ut. De konstaterar att översiktsplaninstrumentet i praktiken inte blev vad det hade avsetts att bli. Översiktsplanerna är ofta gamla och inte aktiva instrument i den kommunala planeringen. Enligt SKL:s Reigun Thune Hedströms presentation på vindkraftsdagarna i Falkenberg 3-4 november 2008 hade 21 % av landets kommuner inga avsikter på översiktplanering för vindkraft och endast 13 % hade gjort översiktplanering för vindkraft. Stödpengarna som kom i och med vindkraftspropositionen ökar givetvis användningen av översiktplanering för vindkraft och Thune Hedström konstaterade att 37 % av kommunerna arbetar med att genomföra översiktplanering för vindkraft och att 29 % planerar att genomföra översiktplanering för vindkraft.

Man kan diskutera huruvida planeringsstödet för exempelvis översiktsplanerande för vindkraft leder till ökat utbyggande av vindkraft i landets kommuner eller enbart att ”klarlägga förutsättningarna”, som förordningen föreskriver (2007:160). Många vittnar om att översiktsplanen i praktiken generellt inte har kommit att få den betydelse som var tänkt i plan- och bygglagen, vilket speciellt syns i att många kommuner inte har uppdaterat sin översiktsplan på alltför länge. Sett ur ett maktperspektiv, i frågan kring vem som kan styra över planeringen av mark och miljö, kan man diskutera huruvida statligt utökad finansiering för en så riktad utbyggnad är ett sätt att kringgå planmonopolet. Intrycket blir att det skapar ett politiskt tryck på kommunerna att följa den nationella policyn. Syftet är naturligtvis gott, att öka vindbruket och minska exempelvis kärnkraftsberoendet, men samtidigt sätter det fingret på vem-frågan, frågan om vem som skall få bestämma över planeringen av mark och miljö. Bör utbyggnaden vara ett demokratiskt beslut, eller är det bättre att den utgörs av ett centraliserat expertbeslut? I bakgrunden spelar ett klassiskt rättssociologiskt dilemma kring legitimitet och potentiella problem i kölvattnet från top-down-styrning. Den svenska 3G-utbyggnaden visade på en avsaknad av en bred legitimitet gällande det sätt som utbyggnaden kom att genomföras på, bl. a. som en följd av att den höga täckningsgraden inte tillät områden utan master. Följden i vissa områden blev antingen att motståndet växte den rättsligt legitima vägen med överklaganden av bygglov, eller att master helt enkelt sågades ner (den rättsligt illegitima vägen). För att se om planeringsstödet ”köper” vindkraftsutbyggnad behöver man jämföra utbyggnaden av vindkraft i olika kommuner där några sökt planeringsstöd och några

² Man kunde för övrigt tänka sig att placera in Riksantikvarieämbetet nere till vänster i tankekartan, om man tänker på hur deras uppgift uttrycktes i skrivelsen till Miljööverdomstolen i Ölandsfallet (M 2602 -07). Riksantikvarieämbetet argumenterade för en landskapsestetik, ur ett kalkylerande och expertkunnigt perspektiv i det lokala fallet.

inte. Legitimitetsfrågan kan också översättas i termer av acceptans, Klintman och Waldos rapport från 2008 heter ju i undertiteln ”förankring, acceptans och motstånd”, vilket är en nyckelfråga i alla större planerade förändringar av landskapet.

Effektiv eller verkningsfull prövningsprocess?

Som nämnt i inledningen är det lämpligt att nyansera begreppet ”effektivitet” i form av en uppdelning mellan ”effektivitet” å ena sidan och ”verkningsfullhet” å andra. Det finns en diskussion i den fysiska planeringen kring ”friktion” i olika samhällssystem (exempelvis Åkerman 1993). Friktionen kan då bestå i att ägna tid åt att tänka igenom svårbalanserade beslut om exempelvis lokalisering av verksamhet eller att efter kritik från berörda parter kunna jämka ett beslut att passa alla parter. Det betyder att man kan argumentera för att vissa moment i den fysiska planeringen bör ta tid för att den inte bara skall bli ”effektiv” utan även ”verkningsfull” i betydelsen uppfylla vissa kvalitativa aspekter som kan finnas i form av principer bakom lagstiftning eller värden i planering eller miljövard. Mycket av miljöprocessutredningens uppdrag låg i att ”effektivisera” prövningen av vindkraft, vilket är målrationalellt i betydelsen att tonvikten läggs vid att processen leder till en ökad vindkraftutbyggnad och ett uppfyllande av planeringsmål. Det är dock inte så tydligt vad man menade med denna effektivisering, utöver att det fanns – och finns – en politiskt förankrad önskan att prövningen skall gå snabbare, vilket finns uttryckt i utredningens tilläggsdirektiv. Ett sätt att nyansera diskussionen kring effektivitet finns exempel på i planeringsslitteraturens diskussion kring de engelska uttrycken för efficiency och effectiveness (Emmelin 2006, Hilding-Rydevik 2006, Törnqvist 2006). Dessa kan ungefär översättas till effektivitet, där snabbhet spelar roll, och verkningsfullhet, där kvaliteten i processen är det viktiga, vilket därmed kan beskrivas i termer av målrationalitet och processrationalitet.

En intressant problematik kring huruvida tillståndprocesserna försenar utbyggnaden är vad man skall relatera till när man hävdar något om processens längd. Många inblandade parter hävdar att den totala prövningsprocessens längd är för lång när det gäller utbyggnad av vindkraft. Detta gäller framförallt exploitörer och Energimyndigheten, och miljöprocessutredningens huvudsyfte gällande vindkraft har också varit att effektivisera utbyggnaden av vindkraft. De flesta berörda parter förefaller dock vara ense om att processen kan förbättras, utan att vara ense om hur. Vissa tycker att problemet är en resursfråga hos prövningsinstanser, andra att överprövningens del i helhetshanteringen inte skall överdrivas.

Vidare kan man förtydliga med att det kan finnas en viss motsättning mellan en *snabb* process och en *god* process. Det finns rimligen en undre gräns för hur mycket prövningsprocessen kan reduceras innan den tappar de kvalitéer kring exempelvis deltagande och rättssäkerhet som är väsentliga inom vår planeringstradition och inom vårt rättssystem. Henecke och Khan bekräftar denna motsättning.

...problemen med att införa ett genuint medborgardeltagande i den fysiska planeringen i mångt och mycket bottnar i att det står i strid med det parallella målet att åstadkomma en effektiv och snabb planeringsprocess (2002, s 34).

Man kan uttrycka det som att medborgardeltagande tar tid. För att nyansera vindkraftsdebattens diskussion kring en ”effektiv planering”, är frågan om resultatet av planeringsprocessen

för vindkraftbygget är en följd av ”god planering”, vilket får sägas vara en nyckelroll för planeringssystemet (och då helt naturligt beror på vad man fyller begreppet ”god planering” med). Man kan tänka sig att det finns en minsta möjliga tid som ”god planering” kräver för att fortsätta vara just ”god planering”. ”God planering” kräver, bland mycket annat, tid i anspråk för att upprätthålla någon typ av kvalitet. Det är alltså här man kan tala om *the necessity of friction*. Det finns med andra ord en risk att vara vaksam på, när ett starkt tryck läggs på planeringssystemet att hantera processerna snabbare, att man får en processuell verkningsfullhet men en resultatmässigt dålig planering, dvs. gällande planeringens syfte. Svårigheten ligger med andra ord här i att få en effektiv process, vilket Energimyndigheten och utredningsdirektivet uttryckligen eftersträvar, som ändå är verkningsfull, dvs. rättssäker och beaktande planeringens övriga kvalitetsmått.

Enligt Henecke och Khan när de behandlar medborgardeltagande i den fysiska planeringen så har effektivitetssträvanden gång på gång lett till inskränkningar i det faktiska medborgardeltagandet, även då vikten av ett ökat medborgarinflytande och av åtgärder för att motverka effekterna av den politiska ojämlikheten framhålls i direktiv och lagstiftning (2002). Det är här det regelförenklande dilemmat ligger: hur mycket ska man förenkla och reducera utan att förlora de viktigaste vägandet i prövningen? Risken ligger i att den politiska diskussionen och direktiv som strävar efter effektivitet mest har att göra med tid- och kostnadsaspekter, medan kvalitetsaspekter får begränsad uppmärksamhet i dessa sammanhang. Om man definierar ett ineffektivt system för mycket i termer av ”en långsam process” riskerar detta att leda till föreställningen om att en snabb process per definition också är en god process.³

Avslutning

Ett syfte med den här artikeln är att erbjuda en tankekarta användbar för att bringa förståelse för både rättssystemets interna spänningar på miljö- och planeringsområdet, inklusive den nationella styrningen kontra det lokala bestämmandet. Denna dialektik går igen i alla nationella infrastruktursatsningar, som till en följd av vår svenska modell alltid är beroende av den lokala implementeringen. Tankekartans fördelar ligger kanske inte framförallt så mycket i påpekandet om att det lokala och det centralt nationella kan hamna i motsatsförhållande utan mer i vikten av förståelse för den andra axeln, den om kunskapsapproacher. Den axel om ställer upp det kalkylerande å ena sidan och det kommunikativa å den andra signalerar något som inte så sällan glöms bort, nämligen att det finns en ganska så väsentligt skillnad i att luta sig mot den ena eller den andra typen av kunskap. Jag menar att båda sidorna är både nödvändiga och självklara, dock tycks den kalkylerande kunskapen, som ofta beskrivs som mer naturvetenskaplig, också ofta ha ett visst företräde framför den kommunikativa, där det handlar om att väga legitima men ofta motstående intressen mot varandra. Det kan ha att göra med dess något mer binära logik enklare sammanfaller med hur rättens traditionella utformning ofta fungerar utefter en liknande binär rätt/fel-dikotomi.

³ I fallet med 3G-utbyggnaden har det visats att den långsamma utbyggnaden inte primärt kunde skyllas den kommunala hanteringen, även om detta argument användes och gav lättnader åt operatörernas när de brast täckningsgrad därmed i att uppfylla licensvillkoren i förhållande till Post- och Telestyrelsen (Larsson 2008, Larsson 2008b).

För att specifikt återknyta till vindkraften kan konstateras att det även på central nationell nivå finns en spänning mellan kalkylerande och kommunikativa rationaliteter. Nationella mål för vindkraft har exempelvis inte utsatts för någon grundlig undersökning för deras kompatibilitet med andra nationella mål om miljön eller landskapet. De uppskattningar för möjlig utvecklingen av vindkraft bygger på en relativt grov teknisk uppskattning av vad som definieras som ”hur mycket vindkraft som ska kunna hanteras i den fysiska planeringen” (Energimyndighetens förslag, ER 2007:45, s 5). Detta planeringsmål definieras då som att ”i samhällsplaneringen skapa förutsättningar för en årlig produktion av el från vindkraft på visst antal TWh” (ER 2007:45, s 8). Förslaget på planeringsmål nämner inledningsvis att ”lämplig ambitionsnivå för ett planeringsmål till år 2020 är avhängigt bördefördelning av EU:s förnybarhetsmål samt dess genomförande”. Den instrumentella och kalkylerande rationaliteten är tydlig i att ”tillgänglighet” inte ses som en funktion av viljan hos markägarna eller lokala intressen att ha vindkraft i landskapet. Planeringens mål för andelen förnybar energi kommer uppifrån medan det är något oklart om det uttrycker vad som vore politiskt önskvärt eller vad som ses som möjligt av det ansvariga sektorsorganet.

Detta mått kan också användas för att granska en ”horisontell” konflikt på lokal nivå. Planeringen är utformad för att väga konflikter i markanvändningen, särskilt allmänheten mot privata intressen. Miljöskadlig verksamhet som behöver en detaljplan behöver också en miljökonsekvensbeskrivning, MKB, av planen. Om vindkraften avlägsnas effektivt från planeringssystemet, så kommer spänningen på lokal och regional nivå mellan expertis på miljö och markanvändning och den kommunikativa beslutsprocessen att kringgås. En gemensam uppfattning Inom ramen för rationellt beslutsfattande är den om ett hierarkiskt system med en ökande detaljnivå som man kan flytta ner implementering och den dagliga driften till. Detta kallas nivåindelning eller *tiering* i litteratur om strategiska miljöbedömningar (se exv. Lee & Walsh 1992). Det differentierade systemet antas vara inbördes konsekvent, uppifrån och ner, och när det gäller miljöfrågor utifrån ett vetenskapligt kalkylerande rationalitet (Sager 1994, Emmelin & Kleven 1999). De högre nivåerna förutsätts att sätta tydliga gränser för graden av frihet för de lägre nivåerna via t.ex. bindande och kvantitativa normer i form av miljökrav och trösklar. Fallet med vindkraftens utbyggnad i Sverige illustrerar problemen med denna typ av förenklade antagande, som mycket av miljöbedömning och den fysiska planeringens policymakande bygger på (Larsson & Emmelin, 2009). Både utvecklingen av vindkraft samt av 3G-infrastruktur i Sverige är intressanta områden för konflikter mellan nationella målen för teknisk utveckling och lokal fysisk planering och styrning av markanvändningen.

Det kan med andra ord finnas en kamp mellan det målrationella att bygga ut vindkraften och det processrationella i att upprätthålla rättssäkerhet, en god, förutsägbar tillståndsprövning. Det finns en motsättning mellan nationella mål och lokalt självbestämmande som tydliggörs med miljöprocessutredningens betänkande och i vindkraftens utbyggnad. Denna motsättning är dock större än för fallet vindkraft och är inte bara en lagteknisk fråga, även om det är i regleringen den tar sig uttryck, och i dess förändringsinitiativ.

Referenser

- Cowell, Richard (2007) Wind power and 'The planning problem': The experience of Wales, *European Environment* 17, 291- 306.
- Energimyndigheten (2007) *Nytt planeringsmål för vindkraften år 2020*, ER 2007:45.
- Emmelin, Lars (2006) Tools for environmental assessment in strategic decision making, in Emmelin, L. (2006) [ed.] *Effective Environmental Assessment Tools - critical reflections on concepts and practice*. [Blekinge Institute of Technology Research Report 2006:3].
- Emmelin, Lars & Kleven, Terje (1999) *A paradigm of Environmental Bureaucracy? Attitudes, thought styles, and world views in the Norwegian environmental administration*. NIBR's Pluss Series. 5-99.
- Emmelin, Lars & Lerman, Peggy (2006) *Styrning av markanvändning och miljön*, Ansvarskommitténs skriftserie maj 2006, Stockholm.
- Förordningen (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft.
- Henecke Birgitta & Khan, Jamil (2002) *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*, Department of Sociology, Lund University, Working Paper in Sociology 2002:1.
- Hilding-Rydevik, Tuija (2006) Environmental assessment – effectiveness, quality and success, in Emmelin, L. (2006) [ed.] *Effective Environmental Assessment Tools - critical reflections on concepts and practice*. [Blekinge Institute of Technology Research Report 2006:3].
- Klintman, Mikael och Waldo, Åsa (2008-10) *Erfarenheter av vindkraftsetablering-Förankring, acceptans och motstånd, Studie av metoder för förankring av vindkraftsprojekt i Europa*, ISBN 978-91-620-5866-1, Naturvårdsverket.
- Larsson, Stefan (2008) *BETWEEN DARING AND DELIBERATING – 3G as a sustainability issue in Swedish spatial planning*, Blekinge Institute of Technology, Licentiate Dissertation Series No. 2008:02, School of Technoculture, Humanities and Planning.
- Larsson, Stefan (2009) Law as a gate keeper for participation. The case of 3G infrastructure development in Sweden, in Baier, Mathias, ed. (2009) *Participative aspects on law - a socio- legal perspective*, Lund studies in Sociology of Law.
- Larsson, Stefan (2008b) Non-legal aspects of legally controlled decision-making – The failure of predictability in governing the 3G infrastructure development in Sweden, in Hydén, Håkan & Wickenberg, Per, eds. (2008) *Contributions in Sociology of Law. Remarks from a Swedish horizon*, Lund studies in Sociology of Law.
- Larsson, Stefan (2009) *Problematisering av vindkraftens regelverk. En pilotstudie*, Forskningsrapport Nr. 2009:04, Rapport nr 7 från MiSt-programmet, Blekinge Tekniska Högskola, ISSN 1103-1581.
- Larsson, Stefan & Emmelin, Lars (2009) *Implementing National Policy and Local Planning – Swedish wind power development and third generation mobile phone system as cases*, International Academic Group on Planning, Law and Property Rights, Third Conference, Aalborg, Denmark, 11-13.th February 2009.

- Larsson, Stefan & Emmelin, Lars (2007) *Sustainable development in practice: infrastructure for the third generation mobile telephone system in Sweden*, published in the conference proceedings of IAIA07 conference in Seoul, Korea, 4-9 June 2007.
- Lee, Norman & Walsh Fiona (1992) Strategic environmental assessment: an overview. *Project Appraisal* 7(3) 126-136.
- Miljödomstolen, M 203-02, 2003-12-22, Fladen.
- Miljööverdomstolen M 8328-99, fall från 2001, Tjörn.
- Miljööverdomstolen M 2602 -07, Öland.
- Miljööverdomstolen M 2210-08, dom 2008-11-19, Övertorneå
Regeringen 2004-10-07, Fladen.
- Sager, Tore (1994) *Communicative Planning Theory*, Avebury.
- SOU 2008:86 Prövning av vindkraft, delbetänkande av Miljöprocessutredningen, Stockholm.
- Törnqvist, Anders (2006) Efficiency and effectiveness in the management of land-use planning conflicts, in Emmelin, L. (2006) [ed.] *Effective Environmental Assessment Tools - critical reflections on concepts and practice*. [Blekinge Institute of Technology Research Report 2006:3].
- Åkerman, Nordal (1993) *The necessity of friction: nineteen essays on vital force*, Heidelberg: Physica-Vlg. Cop.



BULLER I BLÅSVÄDER

Buller i blåsväder är precis vad vindkraftverk alstrar när vindarna tar fart, och vindkraftsbullret har satt vindkraften i blåsväder politiskt och opinionsmässigt. Ljudmiljöcentrum vid Lunds universitet arrangerade våren 2011 ett tvärdisciplinärt symposium i Lund för att sätta vindkraftsbullret ytterligare i blåsväder genom att utsätta det för forskningvärldens granskning i en samlad vetenskaplig genomlysning av frågor om vindkraft och bullerstörningar. Hur ser forsknings- och kunskapsläget ut idag och vilka luckor finns? Symposiet syftade till att belysa akustiska såväl som hälsomässiga och samhälleliga aspekter.

Ljudmiljöcentrum ville med symposiet "Buller i blåsväder" tillhandahålla en arena där aktuell forskning om vindkraft och ljudmiljöperspektiv kunde presenteras och diskuteras. I denna skrift finns nu material som presenterades på symposiet tillgängliggjort för de som inte var där, och de som önskar reflektera och referera till aktuell forskning.



LUNDS UNIVERSITET

Lyssnande Lund - Ljudmiljöcentrum vid Lunds universitet

Box 117, 221 00 Lund
Telefon 046-222 09 46.

www.ljudcentrum.lu.se