

2008-12-08

Dnr: 332-3700-2008

Er ref: M2008/3707/R

Miljödepartementet

103 33 Stockholm

Yttrande över Miljöprocessutredningens delbetänkande Prövning av vindkraft (SOU 2008:86)

Miljödepartementet har anmodat Riksantikvarieämbetet att avge yttrande över Miljöprocessutredningens delbetänkande Prövning av vindkraft (SOU 2008:86).

Sammanfattning

- Riksantikvarieämbetet avstyrker utredningens förslag om att vindkraft-anläggningar ska prövas enligt endast en lag, i det här fallet miljöbalken. Riksantikvarieämbetet ser en rad möjligheter att nå de effekter som eftersträvas inom ramen för gällande prövningsordning.
- Riksantikvarieämbetet anser att den i vissa delar dubbla prövningen vi har idag inte bör ses som ett problem utan som en möjlighet att öka acceptansen för en kraftig utbyggnad genom att besluten blir väl förankrade. Därtill ser Riksantikvarieämbetet ingen anledning till att särskilja prövningsordningen för just vindkraft från den ordning som gäller för andra stora anläggningar och verksamheter med motsvarande omgivningspåverkan.
- Riksantikvarieämbetet avstyrker utredningens förslag att ta bort kravet på detaljplan och bygglov enligt plan- och bygglagen (PBL) för större vindkraftsanläggningar som meddelats tillstånd enligt miljöbalken. Ett viktigt skäl är att detaljplaner i många fall kommer att vara nödvändiga för att samordna närliggande markägare som vill uppföra vindkraftverk. Dessa möjligheter saknas i miljöbalken.
- Riksantikvarieämbetet delar inte utredningens slutsats att kommunernas inflytande över markanvändningen i praktiken inte påverkas av förslagen. Enligt Riksantikvarieämbetets bedömning innebär förslaget att kommunen riskerar att fråntas beslutanderätten om markanvändningen i kommunen vad gäller vindkraft. Detta avviker från en planeringstradition som bl.a. syftar till att ta tillvara medborgarnas intressen och bygger på deltagande, engagemang och lokalkännedom.
- Riksantikvarieämbetet tillstyrker utredningens förslag att gränserna för när tillståndsplikt respektive anmälningsplikt ska inträda baseras på vindkraftverkens totalhöjd och antal istället för anläggningens uteffekt. De gränser avseende höjd och antal som utredningen föreslår bedömer Riksantikvarieämbetet vara lämpliga i förhållande till idag gällande gräns.



Dnr:

- Riksantikvarieämbetet instämmer i utredningens slutsats att den nuvarande 10 MW-gränsen i 4 kap. 3 § miljöbalken kan utgöra ett hinder för en från hushållningssynpunkt lämpligt utbyggnad av vindkraft på Öland. Däremot ser Riksantikvarieämbetet risker med att ta bort förbudsregeln på Öland utan att ersätta den med någon slags reglering som kan styra utbyggnaden till färre men större anläggningar.

Generella synpunkter

Målet för utbyggnad av vindkraft kan nås – men det kräver en god planering

En areal av ca Blekinges yta behöver reserveras för vindbruk för att uppfylla nationella planeringsmål för vindkraften. Utvecklingen går mot allt större anläggningar och effektivare vindkraftverk. Idag projekteras sällan för vindkraftverk mindre än 2 MW eller vars höjd är lägre 120 meter.

Utredningen bedömer att utbyggnaden hittills förlöpt relativt smidigt, vilket förklaras av att det rör sig om mindre anläggningar som oftast kunnat placeras så att de inte stört grannar eller andra berörda samtidigt som det inte funnits några viktiga allmänna intressen att ta hänsyn till. Dessa mål har således inte överklagats i någon nämnvärd omfattning. Utredningen befarar att den bilden kommer att förändras i takt med att antalet större parker ökar och därmed också konfliktytorna gentemot motstående intressen. Detta kan enligt utredningen förväntas leda till överklaganden och rättegångar vilket blir en försenande och fördyrande faktor för att nå planeringsmålet och en utbyggnad av vindkraften. Utredningen konstaterar att vid överklagan tar handläggning och beslut i överprövande myndighet ca ett år.

Riksantikvarieämbetet delar utredningens bedömning att antalet ansökningar avseende större vindkraftsparker kommer att öka framöver. Myndigheten har redan märkt av en snabb ökning av mängden samråd, inte minst avseende större vindkraftsparker på land. Riksantikvarieämbetet har tidigare ställt sig positiv till det av Energimyndigheten föreslagna planeringsmålet på 30 TWh till år 2020. Det är Riksantikvarieämbetets övertygelse att med de goda vindförhållanden som råder i stora delar av landet och längs kusterna bör det finnas goda förutsättningar att nå målet. Riksantikvarieämbetet välkomnar således en satsning på vindkraft, men vill samtidigt poängtera vikten av att också andra förnybara energikällor ges goda förutsättningar. En förutsättning är också att utbyggnaden sker utifrån planmässiga överväganden.

Prövningen enligt PBL är av betydelse

Utredningens huvudförslag är att de flesta vindkraftanläggningar endast skall behöva tillstånd enligt miljöbalken för att få uppföras. Riksantikvarieämbetet



Dnr:

konstaterar att miljöbalken ställer krav på att kulturmiljöer skall värderas och beaktas i lokaliseringsprövningen och att konsekvenser för kulturmiljöer och landskap ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för vindkraftprojekt. Det som miljöbalken inte omfattar vid en lokaliseringsprövning är samhällsplanering med hushållnings- och utvecklingsfrågor i fokus. Vindkraftens låsning av markanvändningen och stora påverkan på landskapet medför att en prövning enligt PBL är av betydelse och inte kan ersättas av en prövning enligt miljöbalken.

Vikten av en god översiktsplanering

Utredningens förslag om att prövningen enligt PBL bör tas bort innebär att vindkraften ges en särställning gentemot andra förnybara energikällor och stora anläggningar och verksamheter med motsvarande omgivningspåverkan. Förslaget riskerar enligt Riksantikvarieämbetet att underminera förtroendet för den demokratiska processen. Utredningens förslag att möta de motstående intressena med att reducera möjligheterna att överklaga beslut kan enligt Riksantikvarieämbetets bedömning inte vara bästa vägen att uppnå en kraftfull utbyggnad av vindkraften. I stället kan acceptansen för en utbyggnad av vindkraft komma att minska.

För att nå planeringsmålet vill Riksantikvarieämbetet istället lyfta fram och betona vikten av en god planering. Den planering Riksantikvarieämbetet ser framför sig är en väl genomförd och tydlig översiktsplanering som redovisar lämpliga områden för vindkraft och bedömningsgrunderna för dessa områden samt varför andra områden inte bedömts lämpliga. Ett sådant underlag skulle ge en god vägledning för vindkraftsföretagen samt för den efterföljande ansöknings- och lovgivningsprocessen. Processen skulle troligtvis snabbas upp och mängden överklaganden skulle kunna minska om det fanns ett väl förankrat kommunalt underlag i form av översiktsplaner där vindkraftsintresset redan vägts mot andra allmänna intressen och behandlats utifrån en väl förankrad övergripande strategi för utbyggnaden av vindkraft inom kommunen. Samrådsprocessen för översiktsplanen är dessutom väl känd och borgar för en demokratisk förankring av valet av områden vilket i sin tur bör öka acceptansen för hanteringen av vindkraft generellt. I kommunen finns lokalkännedom och kommuner har enligt praxis i Sverige rådighet över markanvändningen.

Idag har relativt få kommuner översiktsplaner som anger lämpliga respektive olämpliga områden för utbyggnad av vindkraft. Genomförs utredningens förslag innan dessa underlag finns framme innebär det att de flesta vindkraftsprojekt som beslutas enligt miljöbalken de kommande åren varken kommer ha stöd för eller emot en etablering i översiktsplanen.

Andra medel för att effektivisera processen

Riksantikvarieämbetet ser en rad möjligheter till effektiviseringar som inte kräver särskilda regeländringar avseende vindkraft. Bl.a. har regeringen skjutit till



Dnr:

särskilda medel till länsstyrelser och miljödomstolar i syfte att snabba upp handläggningen av vindkraftsärenden. Regeringen har också förlängt det särskilda planeringsstödet som fördelas av Boverket, för framtagande av förbättrade beslutsunderlag, t.ex. i form av tematiska tillägg till översiktsplanen avseende vindkraft. Därtill har Byggprocessutredningen lämnat förslag till ändringar i PBL som innebär en enklare och snabbare process för framtagande av detaljplaner. En ändrad instansordning enligt tidigare delbetänkande från Miljöprocessutredningen bör också leda till en effektivare och snabbare process vid ett överklagande.

Dessa insatser tillsammans med ett bättre utnyttjande av de samordningsvinster i form av samordnade samråd som redan idag är möjliga enligt befintligt regelverk bör enligt Riksantikvarieämbetet leda till en snabbare process från projektering till uppförande. Läger man därtill en utökad användning av ekonomiska och informativa styrmedel bör effektiviteten ytterligare gynnas.

Sammanfattningsvis ifrågasätter Riksantikvarieämbetet om utredningens förslag om att de flesta vindkraftanläggningar endast skall behöva tillstånd enligt miljöbalken för att få uppföras är en lämplig väg att uppnå de effekter som eftersträvas. Den i vissa delar dubbla prövningen som gäller idag bör inte ses som ett problem utan som en möjlighet att öka acceptansen för den kraftiga utbyggnad som väntar genom att besluten blir väl förankrade.

Synpunkter på övriga överväganden och förslag

Allmänna överväganden (6.2)

Riksantikvarieämbetet instämmer i utredningens bedömning att det varken finns behov av en särskild vindkraftslag eller vindkraftsmyndighet.

Tillämpningen av PBL i vindkraftsärenden (6.3)

Översiktsplaner och detaljplaner

Principiellt instämmer också Riksantikvarieämbetet i utredningens uppfattning att översiktsplanen eller tillägg till översiktsplanen är ett bättre underlag för utbyggnad av större, arealkrävande vindkraftsanläggningar än en detaljplan.

Riksantikvarieämbetet vill dock som tidigare nämnts poängtera att för att översiktsplanerna ska kunna användas vid prövning krävs att de tydligt redovisar lämpliga områden för vindkraft och bedömningsgrunderna för dessa områden samt varför andra områden inte bedömts lämpliga. Så ser inte underlagen ut idag, varför översiktsplanerna inte kommer fylla den funktion det förväntas av dem enligt utredningen. Detaljplaner kommer i många fall att vara nödvändiga för att samordna närliggande markägare som vill uppföra vindkraftverk. Dessa möjligheter saknas i miljöbalken.



Dnr:

Tillämpningen av miljöbalken i vindkraftsärenden (6.4)

Gränser för tillståndsprövning och anmälningsplikt

Riksantikvarieämbetet instämmer i utredningens förslag att gränserna för tillståndsprövning och anmälningsplikt ska vara relaterade till vindkraftverkens storlek och antal i stället för som nu uteffekt. De gränser som föreslås för att tillstånd ska krävas eller en anmälan ska göras enligt miljöbalken finner Riksantikvarieämbetet rimliga, inte minst i förhållande till den idag gällande gränsen där tillståndsplikt inträder först vid 25 MW sammanlagd uteffekt.

Riksintresset obruten kust i 4 kap. 3 § miljöbalken i förhållande till vindkraften

Riksantikvarieämbetet har förståelse för den problematik som råder särskilt på Öland. Förbudsregeln i 4 kap 3 § miljöbalken har fått oönskade konsekvenser i form av en utbyggnad av flera mindre anläggningar istället för färre större som hade varit det önskvärda utifrån ett hushållningsperspektiv. Projektförfrågningar finns på Öland motsvarande flera hundra verk.

Riksantikvarieämbetet instämmer i utredningens slutsats att den nuvarande 10 MW-gränsen i 4 kap. 3 § miljöbalken kan utgöra ett hinder för en från hushållningssynpunkt lämpligt utbyggnad av vindkraft på Öland. Däremot ser Riksantikvarieämbetet risker med utredningens förslag att ta bort förbudsregeln på Öland utan att ersätta den med någon slags reglering som kan styra utbyggnaden till färre men större anläggningar. En förutsättning för att genomföra förslaget är att kommunen har en väl utarbetad översiktsplan som tydligt anger lämpliga respektive olämpliga områden för vindkraft. En sådan saknas idag. Riksantikvarieämbetet förordar således en fördjupad studie av utformningen av 4 kap. 3 § miljöbalken avseende Öland och på vilket sätt ändrad reglering bör mötas med andra medel innan utredningens förslag genomförs. Ett alternativ att studera närmare skulle kunna vara att ändra begränsningen i 4 kap. 3 § miljöbalken genom att t.ex. endast ta bort gränsen för vissa delar av Öland.

Regeringens tillåtlighetsprövning

Riksantikvarieämbetet instämmer i utredningens förslag att tillståndsgränsen inte bör anges i 17 kap. miljöbalken utan ersättas med en hänvisning till vindkraftverk som är tillståndspliktiga enligt 9 kap. 6 § miljöbalken.

Ett samordnat förfarande (6.5)

Riksantikvarieämbetet har ovan konstaterat att det idag inte finns några hinder för att bättre utnyttja möjligheterna till ett samordnat förfarande vid tillämpningen av miljöbalken och PBL i vindkraftsärenden. Riksantikvarieämbetet ser ett bättre



Dnr:

utnyttjande av dessa möjligheter som en lämplig väg att gå innan radikala regelförändringar som endast avser vindkraft övervägs.

Konsekvenser (7.1)

I kapitlet om konsekvenser konstaterar utredningen att en utökad användning av ekonomiska styrmedel i kombination med utredningens förslag sannolikt ytterligare skulle gynna vindkraftsutbyggnaden. Riksantikvarieämbetet instämmer i detta antagande och anser att det vore lämpligt att utreda vilka möjligheter till en snabbare utbyggnad som kan nås med hjälp av ekonomiska styrmedel innan genomgripande regelförändringar genomförs endast avseende vindkraft.

Beslut i detta ärende har fattats av riksantikvarien Inger Liliequist efter föredragning av handläggaren Lena Odeberg. Även överantikvarien Per-Magnus Nilsson, avdelningschefen Jan-Gunnar Lindgren, enhetschefen Karin Schibbye, tf chefsjuristen Maria Barkin samt handläggaren Håkan Slotte har varit med om den slutliga handläggningen.

Inger Liliequist

Lena Odeberg

Kopia till Kulturdepartementet