



PROBLEMATISERING AV VINDKRAFTENS REGELVERK

- En pilotstudie

Detta är en pilotstudie som problematiserar vindkraftens regelverk i Sverige utifrån ett rättsociologiskt och planering-sjuridiskt perspektiv. Under hösten 2008 kom ett betänkande från miljöprocessutredningen gällande en effektivisering av prövning av vindkraft (SOU 2008:86). Bakgrunden var att krav på att en snabbare och enklare process från projektering till uppförande av vindkraftverk hade rests i takt med en ökad nationell satsning på utbyggnaden av vindkraft. Miljöutredningens betänkande utgör en positionering åt ett mer kalkylerande och centraliserat beslutsfattande på bekostnad av det mer lokala och deliberativa. Betänkandet visar på hur de lokala värderingarna ses som ett problem i skenet av den nationella utbyggnadspolicyn. Detta gör att utbyggnaden av vindkraften är principiellt intressant i jämförelse med utbyggnaden av infrastruktur för 3G med tanke på hur en nationell policy hanteras och är beroende av den lokala implementeringen och det spänningsförhållande som råder mellan de två nivåerna. Detta leder till vad pilotstudien kommer fram till som en kärnfråga, nämligen om vem som skall bestämma över landskapets planering och vilken kunskap som skall ligga till grund för sådana beslut. Betänkandet hävdar att kommunerna inte förlorar inflytande över markanvändningen samtidigt som detta påstående inte tydligt underbyggs, det finns tvärtom fog för att just så är fallet. Pilotstudien pekar därmed på att

frågan är av en större principiell politisk karaktär som inte enbart bör lösas genom lagtekniska förändringar i effektivitetens namn. Pilotstudien är gjord på uppdrag av Blekinge Tekniska Högskola av Stefan Larsson, teknologie licentiat i fysisk planering, jurist och rättsociolog.

Programmet "Miljöstrategiska verktyg", MiSt, är ett tvärvetenskapligt forskningsprogram finansierat av Naturvårdsverket. Programmet leds från Blekinge Tekniska Högskola.

I programmet studeras verktyg som kan underlätta miljöbedömning i strategiskt beslutsfattande på olika nivåer, från nationell till lokal. Förståelsen och basen för utveckling av verktyg och rekommendationer om verktyg i olika planerings- och beslutsprocesser baseras på empirisk forskning på fall inom flera sektorer.

Målen för MiSt-programmet:

- Kritisk undersökning av verktygens funktion
- Teoribaserad förståelse av deras verkan
- Utveckling av råd om effektiv användning av verktyg och kombinationer av verktyg

Programchef: professor Lars Emmelin, Fysisk planering, BTH.
Biträdande programchef: docent Tuija Hilding-Rydevik, MKB-Centrum SLU

PROBLEMATISERING AV VINDKRAFTENS REGELVERK

- EN PILOTSTUDIE

Stefan Larsson



Problematisering av vindkraftens regelverk - En pilotstudie

Stefan Larsson

Förord

Denna pilotstudie ingår i arbete i fysisk planering runt verktyg för planering och lovgivning som görs bl.a. inom ramen för forskningsprogrammet ”Miljöstrategiska verktyg”¹.

Styrningen av markanvändning och miljö innehåller en mängd frågeställningar från ett brett akademiskt område. Vindkraften illustrerar till exempel tydligt de två paradigmen som vi i tidigare arbeten identifierat (Emmelin & Kleven 1999; Emmelin & Lerman 2004; 2006). Nationell policy för miljö och ”hållbara energisystem” ställs mot den lokala makten över landskapet, representerad av kommunal planering och politiskt beslutsfattande. Stefan Larssons rapport pekar på hur en maktförskjutning bort från lokal makt över landskapet underbyggs med argument om behovet av att uppnå nationella mål. Argumentationen är den samma som framförts av olika exploatörer och sektorsintressen: provningssystemet hindrar snabb utbyggnad. Om detta kan många saker sägas men tre ting är slående. Det är för det första ofta oklart vad som utgör hindren: är det långsam handläggning, är det inkompetens hos lovgivande myndigheter eller tvärt om hos sökande som gör ansökningar med bristfälligt underlag? 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 provningar där möjligheterna att förhålla är orimligt stora? Som Stefan Larsson visar i denna rapport är underlaget ofta anekdotiskt snarare än systematiskt. Det verkar i debatten runt till exempel 3G-utbyggnaden eller vindkraften som om många aktörer sätter likhetstecken mellan snabb process och god planering. För det andra verkar frågan om miljönyttan bli undanskymd. Om en grundlig provning förhindrar att misstag begås och medför att miljömässigt dåliga alternativ sorterar bort kanske en omständlig provningsprocess kan vara acceptabel – den kan vara verkningsfull även om den inte är tidsmässigt effektiv. Men om miljönyttan framstår som låg är det hela bara slöseri med resurser. Några entydiga svar på frågan om provningsprocesser och lovgivning idag är verkningsfulla eller ineffektiva finns inte. Och kommer inte att finnas om utredningsväsendet tar sina direktiv som en god verklighetsbeskrivning. Eller om forskningen består i esoteriskt teoretiserande utan god empirisk grund. För det tredje är det påtagligt att kampen om makten över landskapet förs genom en mängd mindre och i huvudsak okoordinerade förändringar av teknikaliteter runt regelverk och administration. Men frågan om makten över landskapet och maktfördelningen mellan stat och kommun, mellan centrala och lokala aktörer, mellan bevarande och exploaterande är viktiga principiella frågor som måste diskuteras som sådana.

Stefan Larsson lägger med denna rapport från en förstudie en bra grund för vidare arbete som kan kombinera god empiri med teoretisk grund. Vindkraften är ett utmärkt fall som tillåter principiellt viktiga frågor att belysas empiriskt.

Karlskrona 2009-03-05
Lars Emmelin
Professor
Programledare MiSt-programmet

¹ På MiSt-programmets hemsida presenteras programmet och dess bakgrund. www.sea-mist.se Programmet finansieras av Naturvårdsverket och löper 2003-2009.

Sammanfattning

Detta är en pilotstudie som problematiserar vindkraftens regelverk i Sverige utifrån ett rättssociologiskt och planeringsjuridiskt perspektiv. Under hösten 2008 kom ett betänkande från miljöprocessutredningen gällande en effektivisering av prövning av vindkraft (SOU 2008:86). Bakgrunden var att krav på att en snabbare och enklare process från projektering till uppförande av vindkraftverk hade rests i takt med en ökad nationell satsning på utbyggnaden av vindkraft.

I betänkandet ges förslag utifrån ett lagteknisk perspektiv. Pilotstudien visar emellertid att det finns brister i den empiri på vilken förslaget grundas gällande dess systematiskhet och representativitet. För vissa frågor, exempelvis gällande rättspraxis i lägre instanser, finns ingen klar kunskapsbild. Utan en god empiriskt förankrad kunskapsgrund att stå på blir det rimligen också svårt att föreslå förändringar som med säkerhet kommer att leda till en bättre prövning, eller ens en snabbare prövning.

Miljöutredningens betänkande utgör en positionering åt ett mer kalkylerande och centraliserat beslutsfattande på bekostnad av det mer lokala och deliberativa. Betänkandet visar på hur de lokala värderingarna ses som ett problem i skenet av den nationella utbyggnadspolicyn. Detta gör att utbyggnaden av vindkraften är principiellt intressant i jämförelse med utbyggnaden av infrastruktur för 3G med tanke på hur en nationell policy hanteras och är beroende av den lokala implementeringen och det spänningsförhållande som råder mellan de två nivåerna. Detta leder till vad pilotstudien kommer fram till som en kärnfråga, nämligen om *vem* som skall bestämma över landskapets planering och *vilken kunskap* som skall ligga till grund för sådana beslut. Betänkandet hävdar att kommunerna inte förlorar inflytande över markanvändningen samtidigt som detta påstående inte tydligt underbyggs, det finns tvärtom fog för att just så är fallet. Pilotstudien pekar därmed på att frågan är av en större principiell politisk karaktär som inte enbart bör lösas genom lagtekniska förändringar i effektivitetens namn.

Pilotstudien bygger på intervjuer med nyckelpersoner inom svensk vindkraft samt en analys av lagstiftning, med förarbeten och praxis med fokus på miljöprocessutredningens betänkande SOU 2008:86. Pilotstudien ger förslag på vidare studier, exempelvis gällande att ta fram ett systematiskt kunskapsunderlag om prövningssystemet, bl. a. för användning vid tecknandet av en hindertypologi gällande vad som tar tid, för att skilja på det som bör ta tid från det som inte bör ta tid i prövningen. På en mer generell nivå borde man även undersöka vad det innebär att det görs särlösningar och små oberoende revideringar av delarna i ett planeringssystem som i sig är beroende av att dess delar kan fungera väl ihop.

Pilotstudien är gjord på uppdrag av Blekinge Tekniska Högskola genom Lars Emmelin, professor vid enheten för fysisk planering, och utförd av Stefan Larsson, teknologie licentiat i fysisk planering, jurist och rättssociolog.

Innehållsförteckning

1.	Introduktion	3
1.1.	Frågeställningar och syftet med studien	6
1.2.	Upplägg och metod	7
1.3.	Planeringsrelevant litteratur och forskning	8
2.	Vindkraftens organisation och utveckling	10
2.1.	Fakta om vindkraft	12
2.2.	Myndigheterna	13
2.3.	Lagstiftning	14
2.4.	Planering	15
2.5.	Lov och tillstånd.....	16
2.6.	Summering av gällande lagstiftning	18
2.7.	Kort om utbyggnaden av infrastruktur för 3G	18
3.	Miljöprocessutredningen	20
3.1.	Tilläggsdirektivet	20
3.2.	Utredningens empiriska grund.....	20
3.3.	Utredningens förslag gällande prövningen av vindkraft...21	
4.	Teoretiska perspektiv	23
4.1.	“Law in books and Law in action”	23
4.2.	Två paradig i styrningen av mark och miljö	24
4.3.	Förhållningssätt till landskapet	25
4.4.	Effektivitet och verkningsfullhet	26
5.	Problematisering av svensk vindkraftsutbyggnad	28
5.1.	Miljöprocessutredningens betänkande	28
5.2.	Två paradig i utbyggnaden av vindkraft	31
5.3.	Vem ska bestämma och baserat på vilken kunskap?	33
5.4.	Inställningar till landskapet	35
5.5.	Effektivitet eller verkningsfullhet? – behovet av analys	36
5.6.	Ett utkast till en hindertypologi.....	39
6.	Förslag på studier	42
6.1.	Utvecklade förslag	42
6.2.	Avslutning.....	44
	Källförteckning	46
	Litteratur.....	46
	EU-direktiv	49
	Förarbeten.....	49
	Författningar	50
	Rättsfall.....	50
	Övrigt.....	50
	Bilaga: Boverkets lista över vindkraftens relevanta lagrum	51

1. Introduktion

Denna pilotstudie kring vindkraftsutbyggnaden i Sverige och dess rättsliga reglering har gjorts under hösten 2008 i syfte att problematisera och lyfta fram de viktigaste frågorna inom den rättsliga regleringen av planering och byggande av vindkraft. Pilotstudien har *inte* i uppgift att svara på hur utbyggnaden *borde* regleras, utan snarare att visa på vilka frågor som behöver ytterligare belysas för att i förlängningen kunna göra planeringen av mark och miljö bättre på vindkraftens område.

I december 2007 föreslog Energimyndigheten, i enlighet med sitt regleringsbrev för 2007, ett nytt planeringsmål för vindkraft. Enligt detta skall Sverige ha en årlig produktionskapacitet på 30 TWh år 2020, där 20 TWh är fördelade till landbaserade kraftverk och 10 TWh till havsbaserade (ER 2007:45 s. 5, 9-15). Planeringsmålet för vindkraft ”är att i samhällsplaneringen skapa förutsättningar för en årlig produktion av el från vindkraft på visst antal TWh”, enligt Energimyndighetens definition (ER 2007:45 s. 8). Energimyndighetens föreslagna planeringsmål är ett uttryck för en ökad nationell satsning på vindkraften som viktigt energislag och den politiska viljan att driva på denna utveckling. Den aktuella debatten handlar just nu mycket om de regeländringar som föreslagits under hösten 2008. Den 6 oktober 2008 kom det betänkande från miljöprocessutredningen som behandlar just vindkraftens planering och lovprocess. Betänkandet föreslog vissa betydande ändringar för prövningen av vindkraft. Detta återkommer jag till längre ner i rapporten, men redan nu skall sägas att förslaget i allra högsta grad berör både frågan om vem som skall få ta beslut och hur dessa beslut skall tas. En del kritik har redan gjorts sig hörd före remissrundan. Remissvaren från de utvalda remissinstanserna skulle vara inkomna till Miljödepartementet senast den 15 december 2008 och ett mindre urval av dessa berörs i denna pilotstudie .

Det finns många föreställningar om den svenska vindkraftsutbyggnaden. Å ena sidan föreställningen om att en komplex och trög prövningsprocess står i vägen för utvecklingen av vindkraft som energislag i Sverige och å andra sidan att kommunernas bestämmande över byggandet i sina kommuner hotas i den nationella energipolitikens kölvatten.

Inblandade myndigheter är bristfälligt samordnade och upprepade lokaliseringsprövningar gör det svårt att förutse om tillstånd kommer att ges (Insändare, Inlägg i Vindkraftsdebatten, Sydsvenskan 16 juli 2008).

Befintliga resurser på myndigheter och domstolar för att handlägga dessa komplicerade ärenden är otillräckliga (kommunala planerare under vindkraftsdialogen i Falkenberg 3-4 november 2008).

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).

Om en kraftig vindkraftsutbyggnad ska kunna komma till stånd och planeringsmålet uppnås måste regelverket förenklas och handläggningstiderna påskyndas i jämförelse med idag (Energimyndigheten, ER 2007:45 p 18).

Det här är ett riktigt dåligt förslag. Det är viktigt med vindkraft men att slopa kraven på bygglov får helt orimliga konsekvenser. En kommun måste kunna planera för vad marken ska användas till och ta ställning för vilken typ av verksamhet som ska finnas inom kommunens gränser (Anders Knape, ordförande för Sveriges Kommuner och Landsting angående miljöprocessutredningens betänkande, www.skl.se 8 oktober 2008).

Regeringen vill snabba på utbyggnaden av vindkraft genom att undanröja hinder, öka kunskapen, förbättra planeringen och förkorta handläggningstiderna. Utredningen föreslår en rad positiva förenklingar, bland annat om att slopa kraven på bygglov och detaljplan enligt plan- och bygglagen för tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar. Jag välkomnar förslagen och efter remissrundan går vi vidare med dem som bas för att underlätta den fortsatta expansionen av vindkraften (miljöminister Anders Carlgren angående miljöprocessutredningens betänkande, Pressmeddelande 6 oktober 2008 Miljödepartementet).

*Varför ska vi underlätta för exploatörerna?
(planerare i mindre Smålandskommun, apropå översiktsplanering för vindkraft).*

Det handlar dels om olika uppfattningar om var problemen finns, men lika mycket om principer för styrning och kontroll över den fysiska planeringen och på vilken nivå den bör ske. Det finns med andra ord oerhört skilda bilder av verkligheten i vindkraftsvärlden. Detta reser frågan om vilken kunskap som ligger till grund för de olika påståendena. Är de olika föreställningarna resultatet av olika faktagrunder eller olika värderingar? Sverige har sedan länge ett tämligen decentraliserat planerande för byggande förankrat i det kommunala planmonopolet.¹ Det innebär att det är kommunerna som bestämmer hur mark och vatten inom kommunernas skall användas. I detta syfte är alla kommuner skyldiga att upprätta kommuntäckande översiktsplaner. Det är just i denna avgörande brytning mellan vem som har makt att styra över bebyggelsen som något mycket intressant ligger, och det är rörande detta som mycket av kritiken mot betänkandet har handlat om.

Eftersom förutsägbarhet och likabehandling, och därmed rättssäkerhet, är en viktig princip bakom den fysiska planeringen i Sverige blir också tydligheten i den rättsliga regleringen oerhört viktig. De två mest betydande lagarna av intresse för den fysiska planeringen i Sverige är plan- och bygglagen (1987:10) och miljöbalken (1998:808). Dessa författningar har lite olika ursprung och karaktär, vilket är viktigt att komma ihåg när man analyserar vindkraftens rättsliga förutsättningar – eftersom vindkraftens lovprocess i allra högsta grad är splittrad, eller delad, mellan de två författningarna. Utöver nämnda betänkande med specifik inriktning mot vindkraft pågår en revision av plan- och bygglagen där PBL-kommittén under tre års tid, med början 2002, gjorde en översyn av plan- och bygglagstiftningen. PBL-kommitténs slutbetänkande, Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77), remissbehandlades och låg till grund för bland annat byggprocessutredningens betänkande Bygg – Helt enkelt (SOU 2008:68) som kom den 3 juli 2008. Det är alltså inte bara vindkraftens reglering som är under förändring.

¹ Framförallt sedan införandet av 1947 års Byggnadslag (1947:385).

Denna pilotstudie diskuterar hindren i planeringssystemet, vad det är som tar tid och varför. Det viktigaste skälet är att några av hindren måste betraktas som mer legitima än andra, exempelvis de som uppfyller demokratiska eller rättssäkerhetsprinciper kontra de som bara är uttryck för en ineffektiv byråkrati. Därför har också en viktig uppgift med denna pilotstudie varit att utifrån ett rättsociologiskt och planeringsteoretiskt perspektiv närma sig en typologi över planeringsprocessens hinder. Det finns rationella skäl bakom planeringsprocessen som verkar hindrande för vindkraftens utveckling men samtidigt är legitima från ett rättssäkerhets eller demokratiförankrat perspektiv, men det finns säkerligen möjligheter att effektivisera provningssystemet utan att rättssäkerheten eller medborgardeltagandet minskar. En nyckelfråga blir då hur man når en god avvägning.

Planeringssystemet är utformat utefter en processrationalitet där rättssäkerhet, inklusive förutsägbarhet och likabehandling, och även deltagandeaspekter brukar hållas högt. Dessa är alla aspekter som på något sätt kan hindra utbyggnaden i meningen att en rättssäker hantering kräver bl. a. noggrannhet och ett beaktande av flera aspekter, dvs. en hantering som kan kräva åtminstone viss tid i anspråk. De tjänstemän som hanterar ärendet förväntas principiellt vara neutrala och objektiva och hantera alla fall likadant, lagenligt och därmed i denna mening förutsägbart och därmed följa de rättigheter och skyldigheter som lagen på förhand har satt upp. Däri ligger rättssäkerheten.²

Det finns en diskussion i den fysiska planeringen kring ”friktion” i olika samhällssystem. Se här exempelvis “The necessity of friction: nineteen essays on vital force” (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. Att vissa aspekter av hanteringen kan, och till och med bör, ta tid kan vara i konflikt med målrationella argument som vikten av en snabb hantering. Balanserandet i planeringssystemet är ett uttryck för det klassiska dilemmat mellan att väga och att väga, där ett överdrivet vägande stoppar utveckling och byggande och där ett överdrivet vägande riskerar att leda till kostsamma oförutsedda konsekvenser. ”Effektivitet” kan diskuteras i anslutning till detta, och termen utvecklas i kapitel 4.4, och i relation till vindkraften i kapitel 5.5, nedan.

Centrala problem som identifieras i denna pilotstudie rör kanske skenbart så enkla frågor som *vem* som ska bestämma över den fysiska planeringen, och *hur* detta skall göras. Svårigheterna ligger, när man börjar syna frågorna närmre, tudelat dels i att allt inte är tydligt i debatten, dvs. att det råder oklarheter om vad det är som egentligen debatteras, samt att det naturligt vis är en svårare sak och en balansakt i sig att välmotiverat ta ställning till svaren på de båda frågorna. Det finns även något mått av att den som lyckas definiera debatten kan också styra över den, dvs. någon typ av retoriska aspekter som spelar in. Exempelvis, den som kritiserar ett betänkande som syftar till att skynda på utbyggnadstakten för vindkraft riskerar att beskyllas för att vara vindkraftmotståndare, även om kritiken ligger i sättet betänkandet ämnar skynda på utbyggnaden, inte i energislaget som sådant. Enkelheten i *vem*- och *hur*-frågorna ligger med andra ord inte så mycket i svaret som det ligger i formen på frågorna. När det gäller frågan om *vem* som ska få bestämma tycks det ständigt pågå en dialektisk kamp i det vertikala mellan det statliga, nationella bestämmandet och det kommunala, lokala bestämmandet över den fysiska planeringen. Så också kring vindkraftens utveckling. Därmed blir också svaret komplicerat och kan strängt taget lyftas till en principiell diskussion kring

² För vidare diskussion kring rättssäkerhet och förutsägbarhet, se Peczenik 1995, 89f.

hur man tycker att en stat bör organiseras och maktodelningslära, utöver frågor kring vad som är lämpliga energislag och marknadsförutsättningar. Utan att vidare fördjupa oss i det här ska vi börja närma oss några av de detaljfrågor som är av intresse för vindkraftsutbyggnaden, vilket har att göra med både dess regelverk och regelverkets tillämpning. Både *law in books* och *law in action*, som utvecklas i det mer teoretiska kapitel 4.

Utbyggnaden av vindkraft förändrar i hög grad landskapet. Det gör lokaliseringsfrågan viktig och därmed vilken typ av kunskap som bör ligga till grund för lokaliseringen. Vem-frågan i redogörelsen ovan har i mycket att göra med hur-frågan på så vis att hur-frågan har att göra med vilken typ av kunskap som skall eller bör ligga till grund för beslutsfattandet. Det kommunala bestämmandet över den fysiska planeringen är i mycket reglerat i plan- och bygglagen, och har därigenom kommit att få en något mer deliberativ eller kommunikativ karaktär. Med det menas att planering av mark och miljö sker genom de kommunala planerna i vilka olika intressen, som både kan vara motstridiga men samtidigt helt legitima, jämkas mellan. Om man knyter detta till hur-frågan så kan man konstatera att den kunskap som ligger till grund för kommunal planering är mer av denna kommunicerande karaktär där beslut som tas på mer central nivå tenderar att mer ha karaktären av att vara instrumentalt rationalistisk, dvs. mer expertbetonad och av karaktären rätt/fel snarare än att vara en avvägning.



Foto: Mats Pehrson.

Jag beskriver här med andra ord idén om att två olika professions- eller kunskapsparadigm kommit att polariseras i den svenska fysiska planeringen av landskap och miljö (se exempelvis Emmelin & Lerman 2004). Finns det ett ”rätt” beslut eller finns det bara bättre och sämre avvägningar mellan i sin tur legitima men motstående intressen? Vad är ”rätt mängd” vindkraft? Kunskapsfrågan kan ytterligare exemplifieras med den hypotetiska frågan: Om alla är emot vindkraftsutbyggnaden, är vindkraften då ett bra energislag? Kunskapsdilemmat analyseras i rapporten i termer av ett miljöparadigm som söker rationella kalkylerade svar kontra ett planparadigm som snarare söker bra intresseavvägningar. Paradigmen, och frågan om olika inställningar till landskapet, vilket i allra högsta grad är av intresse i förhållande till vindkraftsutbyggnaden, utvecklas kort i kapitel 4 i syfte att analysera och diskutera vindkraftens regleringsdebatt.

1.1. Frågeställningar och syftet med studien

Vindkraften har utretts i många omgångar. Den här rapporten är tänkt som en överblick över läget i syfte att förtydliga vilka frågor som är av principiellt störst vikt i planeringen av vindkraften utan att för den skull kan anses ha tillfredsställande blivit besvarade. Denna översikt syftar till att visa vilka frågor som egentligen kan anses besvarade, vad som behövs i form av att skärpa eller förändra och komplettera frågorna, och därmed precisera t.ex. behovet av empirisk undersökning/kunskap. En del av de föreställningar som förs fram om vindkraftens lovprocess är ytterst empiriska frågor, och stundtals empiriska frågor som inte alltid tycks fullt utredda, vilket i sin tur leder till delvis ogrundade föreställningar. Men utan

att föregripa rapportens resultat här skall konstateras att uppdraget för denna pilotstudie har varit att belysa vindkraftens regelverk med utgångspunkt i de frågor som angetts i uppdraget, listade nedan. Syftet är därmed att precisera dem och utveckla dem som forskningsfrågor, dvs. inte att besvara så mycket som att anvisa hur de kan besvaras, för att underbygga fortsatt forskning. Pilotstudien finansieras av Blekinge Tekniska Högskola, och fallet med utveckling av vindkraften i Sverige ses som en fruktbar fortsättning och komparation av de resultat som framkommit i tidigare studie av infrastrukturutvecklingen av tredje generationens mobiltelefoni i Sverige (se Emmelin & Söderblom 2002, Larsson 2008). De i uppdraget angivna frågorna är:

1. Försenar tillståndsprocesserna faktiskt utbyggnaden – i förhållande till vad?
2. Vilka sidor av tillståndsprocessen – lovhandläggning, MKB, överklaganden – pekas ut eller kan visas vara problematiska?
3. Är ”dålig planering” dvs. brister i kommunernas planering eller hos producenter en faktor?
4. Vilka faktorer är kontroversiella i lovgivning och överklagande?
5. Finns de instrument och verktyg som behövs för ”en god planering”?
6. Är markåtkomst ett problem och finns planer på att förändra/förenkla för operatörer?
7. Kan andra faktorer (energipris, osäkerhet om framtida pris, ökade kostnader för anläggningar etc.) förklara långsam utbyggnad?

1.2. Upplägg och metod

Pilotstudien har utförts framförallt genom dokumentstudier och intervjuer med informanter som företräder olika viktiga positioner eller kunskap om vindkraftsutbyggnaden och dess prövningssystem. Rättskällor såsom lagtext, förarbeten och i någon mån praxis har studerats. Utöver detta har jag deltagit i den två dagar långa vindkraftsdialogen som turnerat landet under hösten 2008, varför ett visst mått av deltagande observation också utförts. Intervjuerna har belyst både frågorna och gett underlag för att bedöma vad som är vetenskapligt intressant(ast). Eftersom projektiden löpte från september och in i december 2008 sammanföll den därmed också med miljöprocessutredningens betänkande som kom 6 oktober. Därmed har också tonvikt vid intervjuerna givits åt förslagen från betänkandet, helt enkelt för att respondenterna själva varit upptagna med att läsa, gå igenom och reagera på just betänkandet vid tiden för intervjuerna. Den enda nackdelen med detta – att man inte i lugn och ro kunnat diskutera de gällande reglerna i lag och tillämpning – övertrumpas av de rättssociologiskt och planeringsjuridiskt oerhört relevanta pedagogiska och vetenskapliga fördelar som det ger att tydligt se hur rätten är ett styrmedel på området för vindkraft och hur central nivå och kommunal nivå utkämpar en viss dragkamp över bestämmandet över den fysiska planeringen. Vidare har därmed också den rättsliga designen, dvs. uppdelningen mellan de i vissa delar så olika lagstiftningarna plan- och bygglagen och miljöbalken, med balanserade och olika rationella överväganden dem emellan blivit uppenbar.

En annan nationell utbyggnad med stor påverkan i landskap och av vikt för den fysiska planeringen – utbyggnaden av den tredje generationens mobila telefoni, 3G – mellan 2000 och ca 2007 används i några principiellt viktiga och intressanta delar i en jämförelse med vindkraften. Den forskning som ligger till grund för denna jämförelse finns framförallt i en studie av 3G-utbyggnaden från ett hållbarhetsperspektiv som publicerades som en licentiatavhandling i fysisk planering i mars 2008 (Larsson 2008) och var en fortsättning på ett pilotprojekt (Emmelin & Söderblom 2002). 3G-utbyggnaden har även studerats ur ett deltagandeperspektiv (Larsson 2009) och även med fokus på spelet mellan ansvarig

myndighet, PTS, och operatörerna (Larsson 2008b). Både deltagandeperspektivet och myndighetsspelet med operatörsfrågan är av intresse i jämförelse med vindkraft, men framförallt är det nationella kontra det lokala som är intressant här.

En rad rättskällor används för att teckna den svenska vindkraftshistorien, även om fokus ligger vid miljöprocessutredningens betänkande ”Prövning av vindkraft” SOU 2008:86, både som källa för gällande rätt och som en källa att analysera från ett rättssociologiskt perspektiv. Rättskällorna redovisas på de platser där de tagit upp ovan. Intervjuer har utförts med följande personer:

- Reigun Thune Hedström, handläggare vid Sveriges Kommuner och Landsting, avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad.
- Carl-Ivar Stahl, jurist på planeringsavdelningen (PLAN), enheten för vindkraft på Energimyndigheten. Arbetsområde: Främjande av vindkraft, fysisk planering för vindkraft, riksintressen, juridiska frågor.
- Kristina Adolfsson, Boverket, projektledare för vindkraftshandboken (2008).
- Peggy Lerman, Lagtolken AB, flerårig erfarenhet som miljörettsjurist. Tidigare chefsjurist för frågor om hushållning med mark och vatten, fysisk planering vid Boverket och lagfaren domare vid Göta hovrätt.

Utöver ovanstående empiri har även rapportförfattaren deltagit i den två dagar långa Vindkraftsdialogen i Falkenberg 3-4 november 2008. Där har lyssnats på presentationer och deltagits i gruppsamtal bl. a. med många planerare på kommun- och länsstyrelsenivå.

Nedan följer en kort genomgång av hur forskningsområdet ser ut. Rapporten beskriver därefter i korthet den moderna svenska vindkraftsutbyggnaden, för att följas av en beskrivning av hur utbyggnaden är organiserad, vilka de relevanta myndigheterna är och med tonvikt vid relevant lagstiftning. Innan de ovan listade frågorna diskuteras med hjälp av vad som framkommit i pilotstudiens undersökningar redogörs för vissa planeringsteoretiska och rättssociologiska begrepp som därefter används för att lyfta vissa principiellt intressant och viktiga delar av vindkraftsutbyggnaden. Rapporten avslutas med en kort diskussion och förslag på vad som är viktigast att vidare studera.

1.3. Planeringsrelevant litteratur och forskning

Det finns mycket forskning och utredningar gjorda om vindkraft. Mycket av detta handlar om saker som vindkraftverkens påverkan på djurliv i vatten (som Westerberg 1994, 1997), på land (som Kiseleff 2003) och i luften (som Karlsson 1994, Naturvårdsverket 2004, Pettersson 2005, exempelvis gällande fåglars kollision, Drewitt & Langston 2008) gällande exempelvis fladdermöss (Ahlén 2002, Johnson et al. 2003), eller den visuella påverkan i landskapet (som Bramme 2002), men också ljudets påverkan för omkringboende (som Pedersen 2003, 2007) eller det bredare perspektivet vindkraftens miljöpåverkan (som Wizelius et al. 2005).³ Det är även Wizelius som står för en allmän kunskapsbeskrivning som används vid studierna om vindkraftsplanering på Högskolan på Gotland (Wizelius 2007). Det finns forskning från ett investeringsperspektiv som Söderholm et al (2005), där författarna menar att investeringspotentialen i Svensk vindkraft påverkas negativt av bristen på policystabilitet, lokal offentlig kritik och, speciellt, det rättsliga regelverket för miljöbedömningen av vindkraftens påverkan och planeringsproceduren för kraftverkens placering. Incitamentsfrågor för kommunernas investeringar studeras av Svensson (2006).

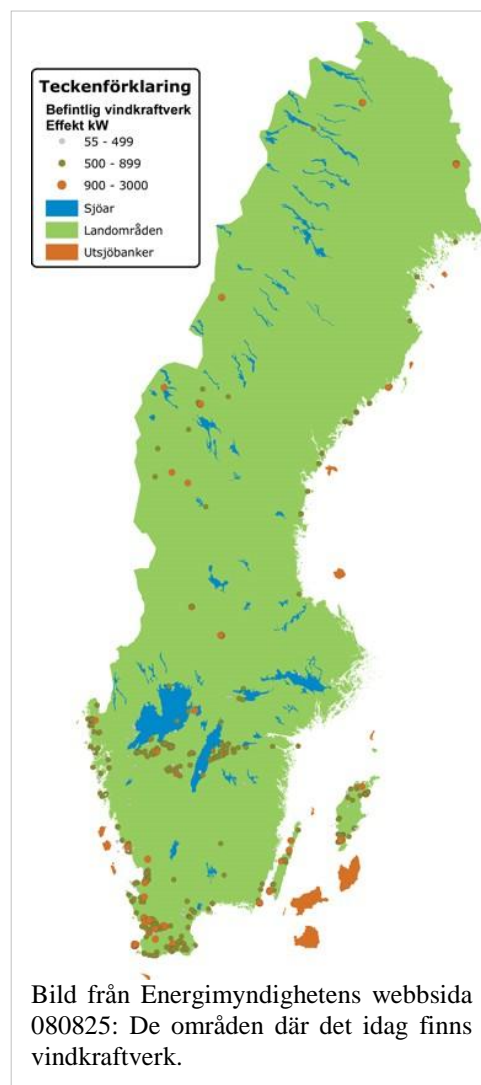
³ För en god lista över olika litteratur över en rad forskningsområden, se Centrum för Vindbruks hemsida, CVI.

Vi närmar oss nu det som är denna pilotstudies intresseområde när vi tittar på forskning om den politiska beslutande- och styrningsprocessen av energislaget vindkraft, som i Carlmans analys av utvecklingen från 1973 till 1990 i hennes kulturgeografiska avhandling (Carlman 1990). Det finns en hel del forskning kring deltagandeaspekter av vindkraftsetablering. Här görs bl a komparativa studier, som i Westholms jämförande studie mellan Frankrike och Danmark som kommer fram till att det i den danska kontexten är delägandet som en nyckel till involverandet av allmänheten och för att få stöd för vindkraftsutbyggnaden (Westholm 2008). Wolsink (2005) visar att det finns missuppfattningar både hos planerare och exploatörer om att det enbart handlar om en informationsinsats för att få folk i gemen välvilligt inställda till vindkraftsutbyggnad. Wolsink kommer fram till att den visuella aspekten av vindkraft är den helt klart dominerande orsaken till motstånd mot vindkraft och poängterar att NIMBY-problematiken är daterad när det gäller vindkraft. Motstånd kan inte förklaras av att folk skulle börja agera själviskt när ett vindkraftprojekt dyker upp i närheten: ”Actually, the combination of general positive attitudes and oppositional behaviour based on selfish motives relating to the ‘backyard’ idea are rare“ (Wolsink 2005, sidan 1199). Här är vi inne på samma områden som informanterna i denna studie talar om, orsakerna bakom överklaganden och hur vindkraftsutbyggnaden betraktas från ett utbyggnadsperspektiv. Detta leder Wolsink vidare till att föreslå ett deliberativt och “fair” beslutsfattande kring landskapsfrågor snarare än ett förebrående anklagande av allmänheten för att inte samarbeta (Wolsink 2007). Det här knyter an till vad Cowell (2007) beskriver som statlig och exploatörsperspektivets lösning på ”planeringsproblemet” genom att flytta beslutandemakten åt ett mer centralt håll snarare än ett lokalt, genom exempel från Wales. Detta är relevant även i den svenska debatten, vilket diskuteras nedan i anslutning till miljöprocessutredningens betänkande.

Nyligen publicerades en studie finansierad av Naturvårdsverket som handlar om deltagandeaspekter i vindkraftsutbyggnad där erfarenheter från olika länder jämförs. Studien heter just Erfarenheter av vindkraftsetablering – förankring, acceptans och motstånd, Studie av metoder för förankring av vindkraftsprojekt i Europa (Klintman & Waldo 2008). Det finns även komparationer av de rättsliga förutsättningarna för implementering av vindkraft mellan Sverige och andra länder, exempelvis Petterssons licentiatavhandling vid Luleås Tekniska Högskola (2006). Carlman konstaterar att i Danmark och USA satsades tidigt på vindkraft genom statliga bidrag, till skillnad från i Storbritannien. Det senare menar Carlman avspeglar en kombination av energipolitik och vindkraftattityd hos kraftföretagen som påminner om vad som var fallet i Sverige under sent 1970-tal och under 1980-talet (Carlman 1990, s 39-40). Devlin (2002) har studerat vilka faktorer som påverkar allmänhetens acceptans för vindkraftverk i Sverige. McLaren Loring visar i en studie gällande England, Wales och Danmark att projekt med högre grad av deltagande planering är troligare att bli accepterade av allmänheten och därmed bli framgångsrika (McLaren Loring 2007). Henecke och Khan (2002) diskuterar effektivitetssträvanden i den fysiska planeringen och konstaterar att dessa 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. Det tycks finnas ett mått av retorik kring politiskt initierade förändringar av bland annat regelverk i effektivitetens namn. En retorik som på vissa betydande punkter kan vara skild från den praktik som sedan uppträder. Detta aktualiserar empirins betydelse när man studerar frågor som rör medborgarinflytande, att det krävs ett systematiskt insamlande av hur praktiken går till, dvs. konsekvenserna av lagstiftningen för att se lagstiftningens och retorikens brister. Detta är en av fördelarna med att diskutera rätten i termer av law in books/law in action, som jag återkommer till nedan.

2. Vindkraftens organisation och utveckling

Intresset för den moderna vindkraften väcktes i Sverige under tidigt 1970-tal. Den oljekris som kom 1973/74 fick ett gryende intresse att gro. Till en början var det kustområdena, Öland och Gotland som var av intresse, och ett av de tidiga verken placerades vid Näsudden på södra Gotland (Carlman 1990, s 18-20). Under 1980-talet byggdes några prototyper på 2-3 MW och en större satsning på vindkraft inleddes. Även över 20 st mindre vindkraftverk i storleken 200 kW eller mindre anlades fram till 1990 (s 21). Carlman beskriver den svenska satsningen på förnybara energikällor fram till 1990 som att den ”knappast kan karakteriseras som framgångsrik eller ens helhjärtad” (s 92). Detta trots att man i varje energiproposition sedan 1975 hade haft målsättningen att främja utbyggnaden av inhemska, förnybara energikällor. Carlman beskriver det som att brist på kraftfulla och preciserade beslut från regeringarna och riksdagen och det förhållande att kraftföretagen, industrin och fackföreningsrörelsen gavs stort inflytande över energifrågorna, var det som skapade situationen. Genom proposition 1996/97:84 En uthållig energiförsörjning och proposition 2001/02:143 Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energianvändning har den politiska viljeförklaringen av att en inriktning mot användning av förnybara energikällor åter poängterats. Riksdagen beslutade 2002 att användningen av förnybar el ska öka med 10 TWh till år 2010 jämfört med 2002 års nivå och 17 TWh till år 2016.⁴ I samband med beslutet 2002 bestämde riksdagen också ett planeringsmål för vindkraft som innebär att det ska finnas planmässiga förutsättningar för en vindkraftsproduktion motsvarande 10 TWh till 2015. Det huvudsakliga ekonomiska styrmedlet för att nå riksdagens utbyggnadsmål är det el-certifikatsystem som infördes 1 maj 2003 (prop. 2002/03:40, bet. 2002/03:NU6, rskr. 2002/03:133). El-certifikat är ett ekonomiskt styrmedel vars syfte i det här fallet är att användas för att stimulera användandet av förnybar energi (Wizelius 2007, s 180-181). El-certifikat tilldelas de elproducenter som producerar el från el-certifikatberättigade elproduktionsanläggningar baserat på förnyelsebara energikällor såsom vindkraft, solenergi, geotermisk energi, vågenergi, vissa biobränslen och viss vattenkraft. El-certifikatsystemet ger elproducenter en extra intäkt som gör det lönsammare att investera i förnybar elproduktion. Energimyndigheten är den myndighet som godkänner de el-certifikatberättigade produktionsanläggningarna. År 2006 gjordes en förändring av el-certifikatsystemet som innebar att systemet förlängs till och

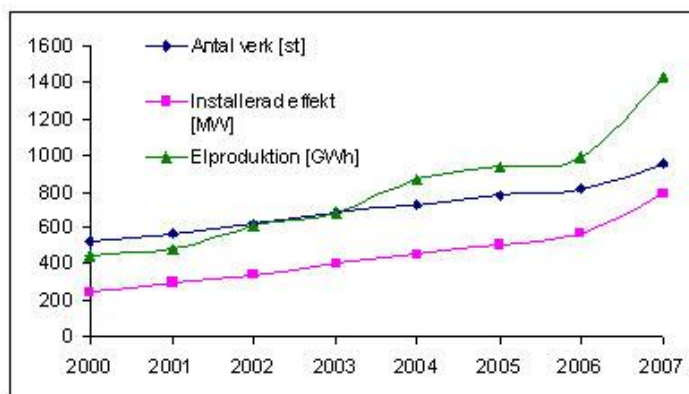


⁴ Se prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317 och prop. 2005/06:154, bet. 2005/06:NU17, rskr. 2005/06:361.

med 2030. Delmålet att till år 2016 skapa 17 TWh förnyelsebar el jämfört med 2002 års nivå kvarstår.

I mars 2006 presenterades Sveriges första proposition om vindkraft i och med Miljövänlig el med vindkraft – åtgärder för ett livskraftigt vindbruk (prop. 2005/06:143). I propositionen betonades av regeringen vikten av att kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter aktivt bidrar till förbättrade förutsättningar för planering av en lokalt förankrad, förnybar och långsiktigt hållbar elproduktion från vind. Propositionen var ett resultat av den s. k. Vindkraftsutredningen, som tillsattes 23 april 1998 av regeringen. Utredningen tillsattes för att sammanställa aktuella uppgifter och erfarenheter av utbyggnaden av land- och havsbaserad vindkraft, analysera förutsättningarna för en fortsatt utbyggnad av vindkraft i Sverige samt föreslå kriterier för lokalisering (dir. 1998:35). Utredningen presenterade i juni 1999 betänkandet Rätt plats för vindkraften (SOU 1999:75). Energimyndigheten redovisade i maj 2001, på uppdrag av regeringen, rapporten Vindkraften i Sverige, där myndigheten bl. a. föreslog ett planeringsmål för vindkraft på 10 TWh till år 2015. Det var mot bakgrund av Vindkraftsutredningens och Energimyndighetens rapporter som regeringens förslag om den årliga produktionskapaciteten på 10 TWh år 2015 kom i mars 2002 som nationellt planeringsmål.

Svensk vindkraftsutbyggnad har kommit efter utvecklingen i länder som Danmark, Tyskland och Spanien de senaste 15 åren. Sverige hade en jämförbar produktion med dessa länder under tidigt 1990-tal (Söderholm et al. 2007, s 369–270, Vindkraftshandboken 2008, s 12). De senaste få åren har dock den politiska viljan att öka utbyggnadstakten vuxit, vilket också resulterat i en ökning av installerad vindkraft. Bakgrunden till den svenska satsningen på ökad vindkraftsutbyggnad är politisk och även delvis en följd av beslut inom EU att öka användningen av förnybar energi inom gemenskapen.⁵ I mars 2007 enades Europeiska rådet om ett mål för förnybar energi på 20 procent av den totala energianvändningen 2020 (7224/07 CONCL 1) vilket har påverkat Energimyndighetens planeringsmål för utbyggnad av vindkraft till 2020.



Figur: Diagram över utvecklingen av antalet vindkraftverk, elproduktion och installerad effekt sedan år 2000. Från Energimyndighetens webbsida 080825.

I december 2007 föreslog Energimyndigheten, i enlighet med sitt regleringsbrev för 2007, ett nytt planeringsmål för vindkraft. Enligt detta skall Sverige ha en årlig produktionskapacitet på 30 TWh år 2020, där 20 TWh är fördelade till landbaserade kraftverk och 10 TWh till havsbaserade (ER 2007:45 s. 5, 9-15). Europakommissionen lade i januari 2008 fram det s.k. energi- och klimatpaketet, som innehåller nya mål för användning av förnybar energi inom EU. Eftersom Sveriges elproduktion till mer än 95 % redan är baserad på koldioxidfria tekniker kommer dock förnybarhetsdirektivet att för svensk del att få störst betydelse för

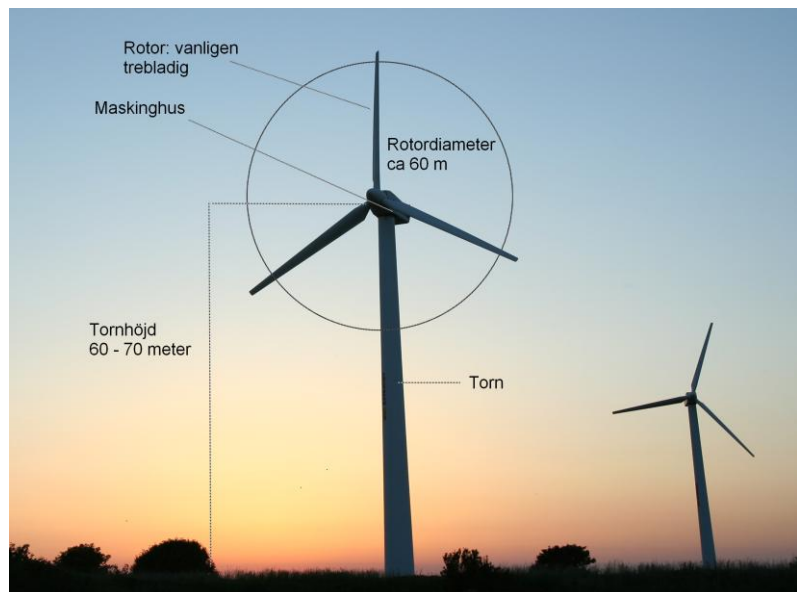
⁵ EU-bestämmelser om förnybar elproduktion finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el (direktivet om förnybar el).

utsläppen inom transportsektorn (Energimyndighetens kommentar till EU:s energipaket, på energimyndighetens hemsida, publicerat 2008-01-23).

En viktig del av vindkraftspropositionen 2006 var det stöd för den kommunala översiktsplaneringen som infördes. Under 2007 och 2008 har kommuner kunnat ansöka om finansieringsstöd för att planera in vindkraft i översiktsplanerna. Syftet var att ”tillföra resurser till den fysiska planeringen så att förutsättningar skapas för en ökad utbyggnad av vindkraft” (Boverkets hemsida 12 nov 2008). Vilket egentligen är en något mer pro-vindkraftformulering än vad som finns i förordningen, som säger att finansieringen är ”för planeringsinsatser i syfte att klarlägga förutsättningarna för utbyggnad av vindkraftsanläggningar”, §1 Förordning (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft. Den praktiska tillämpningen ligger dock troligen i enlighet med Boverkets formulering, dvs. att kommunerna stimuleras att planera för *ökad* vindkraftsutbyggnad snarare än att enbart ”klarlägga förutsättningarna”. I första hand handlar det då om översiktplaneringen. Fram till 7 oktober 2008 hade det kommit in 132 ansökningar, enligt Boverkets hemsida. Av detta framgår att andelen kommuner som ansökt om planeringspengarna är hög. Stödet får avse planeringsinsatser som beslutas och blir slutförda under åren 2007–2011. De planeringsinsatser som omfattas är främst framtagande av nya översiktsplaner, fördjupningar eller kompletteringar av befintliga planer eller planeringsunderlag som har betydelse för sådan planering. Stödet får också avse detaljerade vindkarteringar och landskapsanalyser och andra insatser (se förordningen (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft).

2.1. Fakta om vindkraft

Normalt är vindkraftverken i drift vid vindstyrkor mellan 3 och 25 meter per sekund. Vindkraftverken har de senaste decennierna blivit större och fått allt större effekt. De som kan komma i drift de närmsta åren har en effekt på 2-3 MW men för de som ligger längre fram i tiden är medeffekten 4-5 MW. Upp till 8 MW är något som undersöks för stora havsbaserade projekt. Totalhöjderna kan gå upp till 150-200 m. De större vindkraftverken är avsedda för havslokaliseringar. På land kommer sannolikt effekter kring 1-3 MW att utgöra en stor del av marknaden även framöver (Vindkraftshandboken 2008). Ett vindkraftverk i ett bra vindläge med en effekt på 3 MW kan varje år utvinna ca 7 500 MWh, vilket ungefär motsvarar behovet av hushållsel i 1500 villor (enligt Vindkraftsutredningen ”Rätt plats för vindkraft”, SOU 1999:75 Del 1 och Vindkraftshandboken 2008, s 11). År 2007 kom 1 procent av elektriciteten i Sverige från vindkraft



Typmodell för ett en-megawatts vindkraftverk. Information enligt Vindkraftshandboken 2008. Foto av Mats Pehrson, bild av Stefan Larsson.

och det fanns 958 vindkraftverk med 788 MW installerad effekt. De flesta vindkraftverken finns i södra Sverige. På Gotland fanns 158 stycken installerade verk vid slutet av 2006, och övriga regioner som står för de flesta verken är Skåne, Halland, Bohuslän, på Öland och på Väst- och Östgötaslätterna. De havsbaserade vindkraftverken finns framförallt sydväst om Gotland, i Kalmarsund och i Öresund – Lillgrund (Vindkraftshandboken 2008, s 12).

När det gäller den miljöpåverkan som vindkraftsetableringar innebär är effekterna typiskt lokala. Förändringen av landskapsbilden har redan nämnts. När det gäller ljud har Miljööverdomstolen i flera rättsfall slagit fast att ljudvillkoret för vindkraftanläggningar bör vara 40 dBA dygnet runt vid närmaste bostäder (t ex M 9282-02 från 2003). Påverkan från det lågfrekventa infraljudet som uppstår som en följd av rörelsen i vindkraftverken, och oron för detta, och även effekterna av roterande skuggor är något som diskuteras. Just gällande skuggeffekterna har Boverket i "Planering och prövning av vindkraftanläggningar" föreslagit att med "worst case"-beräkning skall inte någon behöva tåla mer än 30 timmar svepande skuggor per år, vilket använts i rättspraxis (Boverket 2003, se exv. Miljööverdomstolens dom från 20 november 2006, M 6218-06). Påverkan på djurliv, fågel och fladdermöss, som nämnts ovan, är något som forskas på och en slutsats som drogs i en studie på uppdrag av Naturvårdsverket 2007 var att "Ståndpunkten är nu att områden med koncentrerade flygvägar och insektsrika födosöksområden är de som måste granskas extra noga inför lokalisering av nya vindkraftverk" (Ahlén et al. 2007). Kunskapen om flora och fauna på utsjöbankarna i havet är inte helt vederlagd, men studier har gjorts på exempelvis havsbaserade vindkraftverk som konstgjorda rev (Öhman 2005), gråsäl (Sundberg och Söderman 1999).

2.2. Myndigheterna

Som nämnt ovan har *Energimyndigheten* sektorsansvar för vindkraft med ansvar för att bland annat utpeka områden av riksintresse för vindkraft. *Naturvårdsverkets* uppdrag är att se till att de miljöpolitiska besluten genomförs, de syftar till att arbeta långsiktigt och förebyggande för en hållbar samhällsutveckling. De har regeringens uppdrag att främja vindkraftutbyggnaden, och är även tillsynsvägledande och kan överklaga tillståndsbeslut enligt miljöbalken. Att delar av myndigheten söker bevara landskapet medan den som helhet har regeringens uppdrag att främja vindkraftutbyggnaden, som påverkar detsamma, är en principiell motsättning som vore intressant att studera i praktiken.

Boverket har varit ledande i att ta fram "Planering och prövning av vindkraftverk på land och i kustnära områden", dvs. den s k Vindkraftshandboken (2008), och är den nationella myndigheten för frågor om samhällsplanering, stads- och bebyggelseutveckling, byggande och förvaltning och för bostadsfrågor. Boverket ansvarar även för att hantera det planeringsstöd som bl. a. kommuner kan ansöka om och att ge vägledning till kommunerna. Enligt 1 kap. 8 § plan- och bygglagen har Boverket den allmänna uppsikten över plan- och byggväsendet i riket. Plan- och bygglagen förutsätter att tillsynen inte ska genomföras i enskilda ärenden utan syftar till att vara mer allmänt förebyggande och utvecklande i samhällsplaneringen. I Boverkets regleringsbrev från Miljödepartementet står:

Boverkets uppsikt över planväsendet enligt plan- och bygglagen ska bidra till en effektiv, ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av lagen i syfte att medverka till en god kvalitet i planeringsprocessen och planläggningen.

Boverket ska redovisa och bedöma de eventuella problem och brister i tillämpningen av lagen som framkommit.

Riksantikvarieämbetet samarbetar med andra myndigheter för att planering och utbyggnad av vindkraft ska ske på ett bra sätt, framförallt gällande lokalisering och anpassning till landskap och kulturmiljöer. *Sveriges Kommuner och Landsting*, SKL, är ingen myndighet men en sammanslutning för kommuner, landsting och regioner i Sverige, vars verksamhet bygger på den lokala och regionala demokratin. Eftersom SKL ska verka på medlemmarnas uppdrag och med utgångspunkt i den lokala och regionala demokratin spelar de också en viktig roll i vindkraftsdebatten. Till *kommunerna* ska anmälan enligt miljöbalken göras för uppförande av landbaserade vindkraftsanläggningar med en sammanlagt uteffekt mellan 125 kW och 25 MW. Kommunen har också ett tillsynsansvar för anmälningspliktiga vindkraftsanläggningar. Vindkraftverk är även bygglovspliktiga, vilket prövas av kommunen. Kommunen avgör även om detaljplan krävs. *Länsstyrelserna* har en tillsynsvägladande roll gentemot kommunerna. De tillståndsprövar också, genom länsstyrelsens miljöprövningsdelegation, de landbaserade vindkraftsanläggningarna över 25 MW. För dessa anläggningar och även vindkraftsanläggningar i vattenområden är länsstyrelsen i de flesta fall tillsynsmyndighet enligt miljöbalken. *Miljödomstolarna* tillståndsprövar vindkraftsanläggningar i vattenområden.

2.3. Lagstiftning

Vindkraftsutbyggnaden kontrolleras av en rad rättsliga regleringar på åtskilliga sätt. Här kommer de viktigaste typfallen att beröras. Vindkraftsutbyggnaden är en i stor mån rättsligt styrd process. Inte i betydelsen att rätten initierar någon process gällande att bygga, men för det fall att initiativet är taget så finns det förhållningsregler som föreskriver en mängd handlingsanvisningar, både för initiativtagaren såväl som för övervakande länsstyrelse, administrerande kommun och övriga ansvariga myndigheter.

Regleringen av vindkraft är uppdelad och berör ett flertal författningar, där de viktigaste är miljöbalken och plan- och bygglagen och ellagen. Ansökan om nätkoncession för elledningar lämnas till Statens energimyndighet. Närheten till elnätet och elnätets kapacitet är en viktig faktor när det gäller att välja plats för vindkraftsetablering (Vindkraftshandboken 2008, s 7). Även kulturminneslagen (1988:950), lagen om ekonomisk zon (1992:1140) och kontinentalsockellagen (1966:314) reglerar relevanta delar av utbyggnaden. De två senare lagstiftningarna kanske blir än mer relevanta för vindkraftsutbyggnaden om Försvarets hinderprövning blir mer tillåtande för vattenbaserad vindkraft (artikel i NyTeknik 27/11 2008). Det finns även särskilda regler om hindermarketing i luftrummet och till havs som kan vara aktuella, och även ledningsrättslagen (1973:1144), som blev omtalad under 3G-utbyggnaden som instrument gällande markåtkomst för viss typ av utbyggnad av allmänt intresse.

Miljöbalken och plan- och bygglagen har olika ursprung och delvis olika syften. Miljöbalken syftar till hållbar utveckling genom att motverka störning och skydda miljö genom att reglera områden med värden/resurser och att pröva tillåtlighet av vissa aktiviteter. Plan- och bygglagen syftar snarare till att bidra till en hållbar samhällsutveckling genom att planera användning av geografiska områden, med inriktning mot bebyggelse genom att prioritera viss markanvändning och att styra yttre utformning av anläggningar (gestaltning). Ett syfte med plan- och bygglagen när den kom 1987 var, förutom att förenkla och modernisera plansystemet, att demokratisera planprocessen (Henecke 2006, s 156-163, se även prop. 1985/86:1, s 79 angående öppenhet och möjligheter för deltagande). I 1 kap. 2 § plan- och bygglagen står även, för att poängtera landets decentraliserade planeringssystem:

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten.

Detta är viktigt, som vi ska se, i relation till miljöprocessutredningens betänkande om regelförenklingar gällande prövning av vindkraft.

2.4. Planering

Även om *översiktsplaner* inte är juridiskt bindande ska varje kommun enligt 1 kap. 3 § plan- och bygglagen ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Närmare bestämmelser om översiktsplan finns i 4 kap. plan- och bygglagen. I översiktsplanen kan hushållningsbestämmelserna i 3 kap. 8 § miljöbalken konkretiseras. Hushållningsbestämmelserna ska tillämpas vid beslut om bygglovgivning och vid miljöprövning och översiktsplanen ska vara vägledande. Kommunerna kan genom sin fysiska översiktsplanering, detaljplanering och genom bygglovsprövning styra utbyggnaden av vindkraft inom kommunen. Översiktsplanen är enligt Vindkraftshandboken det viktigaste beslutsunderlaget vid senare prövningar då påverkan på riksintressen ska bedömas (Vindkraftshandboken 2008, s 67-68). Hur det ser ut i praktiken kan emellertid vara en annan sak.

Att det är *detaljplan* som är tänkt användas för reglering av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen framgår av 1 kap. 3 § plan- och bygglagen. Hur det går till och vad de skall innehålla finns i 5 kap. plan- och bygglagen. Detaljplan skall i huvudsak göras för ”ny sammanhållen bebyggelse”, nya byggnader som ”får betydande inverkan på omgivningen” eller som kommer att finnas i område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Detaljplan kan upprättas i fråga om sådana vindkraftsanläggningar som kräver bygglov enligt 8 kap. 2 § 1 st. 6 plan- och bygglagen. Detaljplanen består av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser om hur området skall regleras. Kommunen måste bland annat i detaljplanen redovisa hur den reglerar miljön, enligt 5 kap 9 § plan- och bygglagen. Detaljplan medför vad som kallas byggrätt. Detaljplan kan upprättas i fråga om sådana vindkraftsanläggningar som kräver bygglov enligt 8 kap. 2 § 1 st. 6 plan- och bygglagen (exv. rotordiameter större än 2 m), vilket är de flesta. Ett preciserat underlag för bedömning av när krav på detaljplan gäller finns i förarbetena till plan- och bygglagen, prop. 1985/86:1. Det är alltså inget strikt krav på kommunen att detaljplanera byggandet av vindkraftverk, men rekvisiten har i praktiken tolkats som ett tämligen långtgående krav, dvs. att detaljplanering ofta krävs vid vindkraftsetablering.

När förslag till detaljplan upprättas är kommunen skyldig att hålla *samråd* med länsstyrelsen, kommuner och de som berörs av planen. Syftet med samråd är att förbättra beslutsunderlaget och att ge insyn för allmänheten och en viss möjlighet att påverka beslutet. Rationaliteten bakom samråd är med andra ord deliberation eller, enklare uttryckt, lokal demokrati.

Inom detaljplanelagt område krävs det skottlossningstillstånd av polismyndigheten för att kunna bedriva jakt (ordningslagen 3 kap. 6 §), vilket en del sett som upprörande i områden i glesbygd eller i lantliga miljöer. Skottlossningstillståndet är troligen en ogenomtänkt detalj som följde med i beslutet att detaljplan krävs för vindkraftverk även i områden med liten eller ingen bebyggelse.

Detaljplan måste åtföljas av en *miljökonsekvensbeskrivning*, MKB, om användningen innebär en betydande inverkan på miljö, hälsa eller hushållningen med naturresurser, plan- och bygglagen 5 kap. 18 § (se Ebbesson 2003, s 117). Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning

är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som etableringen kan medföra på bland annat människor, djur, landskapet och kulturmiljön. Enligt Vindkraftshandboken behöver därför miljökonsekvensbeskrivningen exempelvis innehålla visualiseringsbilder för placeringen av vindkraftverken, en analys av påverkan på landskapsbilden, skyddade områden, aktuella riksintressen, inventering av flora och fauna, friluftsliv och turism (2008 s 93). I en MKB ska även alternativa lokaliseringar av verksamheten redovisas.

I miljöbalken anges särskilt värdefulla områden som *riksintressen* för olika ändamål. Riksintressen regleras i 3 och 4 kap. miljöbalken. I kap. 3 finns de grundläggande hushållningsbestämmelserna och i kap. 4 anges bestämda geografiska områden som är av riksintresse och beslutas av riksdagen. Här finns exempelvis riksintresset obruten kust som skyddar särskilt utpekade kuststräckor, bland annat skyddas Öland från etableringar av gruppstationer för vindkraft med en uteffekt överstigande 10 MW. Flera myndigheter har också möjligheten att peka ut områden för riksintresse, inom dessa myndigheters specifika områden, till exempel Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Luftfartstyrelsen. Ca en tredjedel av landets area är exempelvis utpekade av Naturvårdsverket som riksintressen för naturvård och friluftsliv. Detta betyder med andra ord att riksintressen kan hamna i konflikt med varandra, och det är upp till kommunen att i sin planering ange hur dessa riksintressen skall hanteras i det kommunala territoriet.

Energimyndigheten är den myndighet som har i uppgift att ange riksintresseområden för vindkraft, enligt Vindkraftshandboken i dialog med andra berörda centrala myndigheter samt länsstyrelse och kommuner (2008, s 67). Riksintressenas rättsliga status är emellertid inte lika stark som exv. naturreservatens. Man kan uttrycka det som att Energimyndighetens beslut utgör *anspråk* på att vissa områden skall användas för vindbruk, och det kommunerna beslutar i översiktsplanerna utgör intentioner på hur dessa anspråk skall användas och därmed endast är vägledande för senare beslut (12 kap. 1-7 §§ plan- och bygglagen, se även Vindkraftshandboken 2008 s. 67). Det tycks finnas ett tämligen utbrett missförstånd om att dessa anspråk som riksintressena utgör är mer än anspråk, dvs. att de skulle ha någon typ av bindande verkan för kommunerna (SOU 2005:77, s 174, Emmelin & Lerman 2006, p 123-126). År 2004 angav Energimyndigheten 49 områden i 13 län som områden av riksintresse för vindkraft (Vindkraftshandboken 2008, s 68). Under 2008 pekades 423 områden ut som riksintresse för vindkraft.

2.5. Lov och tillstånd

Det finns för etablering av vindkraft ur rättslig synvinkel olika tillståndsvägar där både plan- och bygglagen och miljöbalken aktualiseras. I korthet gäller att den som vill bygga en anläggning på land på upp till 25 megawatt, ska anmäla detta till kommunen. Större anläggningar på land och alla anläggningar i vatten kräver tillstånd. För landbaserade vindkraftsanläggningar krävs (från och med 1 december 2006) tillstånd enligt miljöbalken endast för anläggningar med en samlad effekt över 25 megawatt (detaljerna finns i reglerna i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Mindre anläggningar är i stället anmälningspliktiga. För havsbaserade vindkraftverk gäller krav på tillstånd som tidigare.⁶

⁶ Detta regleras i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och miljöskydd. Se bilagan till förordningen, under rubriken El, gas, värme och kyla (40.1-4, 40.1-5, 40.1-6).

Bygglov krävs enligt plan- och bygglagen när rotordiametern är större än 2 m, 8 kap 2 § 1st plan- och bygglagen, vilket alltså gäller de flesta vindkraftverk. Beslutet kan överklagas till länsstyrelse, länsrätt, kammarrätt och slutligen regeringsrätten, om prövningstillstånd medges. Utanför detaljplanelagt område (se bl.a. 8 kap. 12 § plan- och bygglagen) bedöms anläggningens lämplighet utifrån översiktsplanens riktlinjer med eventuella områdesbestämmelser samt de allmänna bestämmelserna i plan- och bygglagen och miljöbalken. Inom detaljplanelagt område (se 8 kap. 11 § plan- och bygglagen) ska bygget stämma överens dels med detaljplanens bestämmelser, dels med allmänna riktlinjer i plan- och bygglagen om hänsyn till stads- och landskapsbild, säkerhetsfrågor och störningar m.m.

Lagstiftaren har utöver detta delat upp olika typer och storlekar på vindkraftverk i ett slags viktning, i fallande ordning, där placering till land eller havs och kraftverkens effekt utgör grund för de olika nivåerna. Detta gäller alla verk med en effekt på mer än 125 kW.

Enstaka vindkraftverk eller gruppstation för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat uppförda i vattenområde, om den sammanlagda uteffekten är minst 1 MW, kräver *tillstånd från miljödomstol*, enligt 8 och 11 kap miljöbalken. Detta beslut kan överklagas till miljööverdomstolen. Innan miljödomstolen prövar ansökan ska samråd genomföras med myndigheter, föreningar, allmänheten och övriga berörda. Samrådets omfattning regleras i miljöbalken. Enskilda kraftverk eller gruppstationer på land med tre eller fler verk med en total effekt på mer än 25 MW kräver *tillstånd från länsstyrelse*, enligt 9 kap miljöbalken. Beslutet kan överklagas till miljödomstol och till miljööverdomstol om prövningstillstånd medges. En tillståndsansökan enligt 9 kap. miljöbalken ska föregås av ett samrådsskede och framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning enligt reglerna i 6 kap. miljöbalken. När samrådet enligt 6 kap. är klart kan ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen tas fram och lämnas in. Ovanstående betyder att all tillståndsprövning i första instans av vindkraft på land med en uteffekt över 25 MW sker i länsstyrelserna och att för byggande av vindkraftverk med uteffekt på över 1 MW i vattenområde krävs miljödomstolens tillstånd.

Enskilda verk eller gruppstationer på land med en total effekt på mer än 125 kW men samtidigt inte mer än 25 MW måste *anmälas* till kommunen, enligt 9 kap miljöbalken. Verksamheten kan påbörjas när det gått sex veckor från det att anmälan gjorts till kommunen om inte kommunen dessförinnan beslutat något annat, vilket t ex kunde röra sig om att verksamheten behöver tillståndsprövas. Ett sådant beslut kan i så fall överklagas till länsstyrelse, miljödomstol och till miljööverdomstol, om prövningstillstånd medges.

Ett *samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken* måste göras för vindkraftverk som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken, om detta kan anses väsentligt ändra naturmiljön. Detta rapporteras till länsstyrelsen, som beslutar, och detta beslut kan överklagas till miljödomstol och därefter till miljööverdomstol, om prövningstillstånd medges. Ett beslut enligt 12 kap 6 § i miljöbalken sker parallellt till bygglovsprövning varför en situation kunde uppkomma när ett bygglovspliktigt vindkraftverk erhåller bygglov men inte godkänns enligt 12:6 miljöbalken. I vilken grad detta förekommer är svårt att säga, men det gäller enbart mindre vindkraftverk under 125 KW, varför problemet troligen inte uppträder så ofta i praktiken. Upplägget har dock kritiserats i förhållande till 3G-utbyggnaden i termer av ”bygglov som inte är bygglov” (Emmelin & Söderblom 2002), och har beskrivits som ett tillståndsförfarande i samrådskläder (Larsson 2009).

2.6. Summering av gällande lagstiftning

En mer omfattande lista för de olika åtgärder och vilka lagrum som aktualiseras, samt den gällande instansordningen vid överklagan är bifogat som bilaga i rapporten, och här visas ett urval av de mest relevanta. Bedömningen av relevansen är knuten till det som är mest vanligt, vad som informanterna tagit upp i intervjuerna, vad som framkommit under vindkraftsdialogen samt baserat på det förslag om regeländringar om miljöprocessutredningen nyligen lagt (SOU 2008:86).

Tabell: Urval av relevanta regleringar för vindkraftutbyggnad, ur Vindkraftshandboken (2008). En utförligare tabell finns i bilaga 1.

Beslut (författning) och beslutande myndighet	Typ av vindkraftverk som berörs	Överklagandeinstans och typ av överprövning
Detaljplan (plan- och bygglagen) Kommunfullmäktige (Områdesbestämmelser kan ibland ersätta detaljplan)	I princip alla slags vindkraftverk. Lagligt krav på detaljplan gäller dock bara om vindkraftverk "får betydande inverkan på omgivningen", utgör "ny sammanhållen bebyggelse" eller ska "förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse" (5 kap. 1 § plan- och bygglagen).	Överklagan: Länsstyrelsen – regeringen – Regeringsrätten (rättsprövning).
Bygglov (plan- och bygglagen) Kommunal nämnd	Om turbinens diameter är större än 2 meter, om kraftverket ska placeras på ett avstånd från fastighetens gräns som är mindre än höjden på kraftverket eller om kraftverket ska fastmonteras på byggnad (8 kap. 2 § första stycket 6 plan- och bygglagen).	Överklagan: Länsstyrelsen – länsrätten – kammarrätten – Regeringsrätten.
Tillstånd (9 och 11 kap miljöbalken) Miljödomstolen	Enstaka vindkraftverk eller gruppstation för vindkraft uppförda i vattenområde med tre eller flera vindkraftaggregat med en sammanlagd uteffekt på mer än 1 MW.	Överklagan: Miljööverdomstolen.
Tillstånd (9 kap miljöbalken) Länsstyrelsen	Enstaka vindkraftverk eller gruppstation för vindkraft på land med 3 eller flera vindkraftaggregat med en sammanlagd uteffekt på mer än 25 MW.	Överklagan: Miljödomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd).
Anmälan (9 kap miljöbalken) Kommunal nämnd	Enstaka vindkraftverk eller gruppstation för vindkraft på land med en sammanlagd uteffekt av mer än 125 kW men högst 25 MW.	Överklagan: Länsstyrelsen – miljödomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd).
Samråd (12 kap 6 § miljöbalken) Länsstyrelsen	Vindkraftverk som inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt enligt andra regler i miljöbalken och som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.	Överklagan: Miljödomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd)

2.7. Kort om utbyggnaden av infrastruktur för 3G

Som vi kommer att se i kapitel 5 nedan finns det lärdomar att dra av jämförelsen mellan utbyggnaden och reglerandet av vindkraft och utbyggandet och reglerandet av infrastruktur för 3G-telefoni i Sverige (se även Larsson & Emmelin 2009). Detta är orsaken till varför en kort introduktion till 3G-utbyggnaden återfinns här.

Utbyggnaden började formellt i december 2000 med en så kallad skönhetstävling som gav fyra operatörer licens för tredje generationens mobiltelefoni. Fyra operatörer skulle bygga

delvis konkurrerande system inom tre år, vart och ett med en täckning på mer än 99,98 procent av befolkningen. Utbyggnaden utformades med fokus på konkurrens, tillväxt och regional balans och var resultatet av en rådande IT-optimism. Infrastrukturutbyggnaden för 3G kännetecknas av ett centralt beslut innehållande ett stort mått av IT-optimism och visioner om 3G-teknologins positiva påverkan på det svenska samhället. Graden av täckning över landet och tidsramarna för utbyggnaden var ett resultat av den centrala myndighetens, Post och Telestyrelsens, design av licenstilldelningsförfarandet, och de löften som operatörerna gav i syfte att få en licens. Beslutet var på intet sätt från PTS håll förankrat i någon typ av realism gällande planeringssystemets funktion och krav på hantering. I förlängning av detta förväntade sig operatörerna att en extraordinärt snabb bygglovshantering. När så inte blev fallet protesterade operatörerna och överklagade gällande licensvillkor.

Utbyggnadens påverkan på miljön beaktades initialt inte alls (Larsson 2008, s 34-35, 128-129). När mastinfrastrukturen rullades ut i landet, svängde detta fokus till att handla mer om miljöhänsyn och mindre om konkurrens. Det dröjde mer än dubbla tiden innan täckningsgraden var uppnådd, vilket också bidrog till en totalt sett sämre täckning i glesbygden än vad operatörerna utlovat. Samtidigt hanterades inte den oro för strålning som både påverkat utbyggnaden i form av överklagade bygglov och protester i sak i domstol. När deadline för den lovade täckningen löpte ut var täckningen mellan två tredjedelar och tre fjärdedelar av den utlovade. Bara tre av de inledande fyra operatörerna fanns kvar på marknaden. Det dröjde till den 1 december 2006 (originaldeadline var 31 december 2003) innan den första operatören nådde den utlovade täckningen, följd av de resterande två operatörerna sju månader senare. Ingen operatör fick någon form av ekonomisk påföljd för att inte ha uppfyllt licensvillkoren. Post och Telestyrelsens mjuka behandling av operatörerna under 3G-utbyggnaden kan inte förklaras utifrån de rättsliga ramarna (Larsson 2008b). Det betyder att den lokala hanteringen av bygglov sades ligga bakom den försenade utbyggnaden. I Larssons (2008) licentiatavhandling visas att den försenade utbyggnaden inte primärt kunde förklaras av en långsam kommunal bygglovshantering. I licentiatavhandlingen visas på spelet mellan operatörer och stat och hur det kan gå när en centralt beslutad utbyggnad inte är lokalt förankrad.

3. Miljöprocessutredningen

Den miljöprocessutredningen tillsattes i juni 2007 med uppdrag att förenkla, samordna och på annat sätt effektivisera handläggningen och domstolsprövningen av fastighetsmål och mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (dir. 2007:94). Utredningen har resulterat i flera betänkanden (SOU 2007:111 och SOU 2008:31) där det tredje specifikt handlar om vindkraftens prövning och lovprocess (SOU 2008:86, se även Regeringens skrivelse 2007/08:131 Regelförenklingsarbetet, sidan 25) vilket var ett resultat av det tilläggsdirektiv (Dir. 2007:184) som miljöprocessutredningen tilldelades i slutet av 2007. Utredningen leds av två huvudutredare som till sin hjälp har fyra sekreterare, och alla sex är jurister. Miljöprocessutredningens arbete fortskrider och betänkanden om bland annat riksintressen enligt 3 kap miljöbalken, MKB och samordningsfrågor kommer som avslutande uppdrag i april 2009.

3.1. Tilläggsdirektivet

I tilläggsdirektivet (Dir. 2007:184) till miljöprocessutredningen, beslutat den 20 december 2007, fick utredaren i uppdrag att också utreda behovet av författningsändringar i fråga om förnybar energi, vattenverksamheter, riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken, miljökonsekvensbeskrivningar, och samordning och samråd i prövningsförfarandet. Utredaren skulle vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar i miljöbalken, plan- och bygglagen och andra berörda författningar. Det övergripande syftet med tilläggsuppdraget var att

...effektivisera miljöprövningen dvs. att göra prövningen snabbare och enklare utan att åsidosätta rättssäkerhet och hälso- och miljöskyddskraven. I detta sammanhang är en utgångspunkt att handläggningstiderna ska hållas så korta som möjligt utan att försvåra möjligheten att nå miljömålen eller åsidosätta allmänhetens rätt till insyn och deltagande (dir. 2007:184 Tilläggsdirektiv till miljöprocessutredningen, s. 3).

Vidare berättar direktivet att

Förslagen ska innebära att handläggningen samordnas och möjliggör en mer överskådlig och tidsmässigt både kortare och mer effektiv handläggning samtidigt som prövningen ska förbli omsorgsfull och rättssäker (s. 7).

Det talas alltså mycket om en effektivisering, både genom att minska eventuell dubbelprövning men också genom att samordna hantering mellan myndigheter. Det poängteras att effektiviseringarna inte får innebära att insyn och deltagande blir sämre för allmänheten.

3.2. Utredningens empiriska grund

När det gäller förändringar av ett så komplext system som planeringen av användning av mark och miljö så är det rimligt att göra en grundlig studie av hur saker och ting förhåller sig, för att sedan föreslå förändringarna som en följd av en sådan kartläggning av sakförhållandena. Det är också här en del problem kan uppstå, i brytningen mellan ett politiskt initierat direktiv om att regelverket behöver förändras av någon orsak, och den verklighetsbild som utredningen både förväntas ta med sig från direktivet och även utreda för att sedan

genom förslag förändra. De uppgifter som redovisas i betänkandet som grund för de förslag som läggs fram kommer från:

- en hearing 1 april 2008 med drygt 100 personer
- tre fall (Mörbylånga, Utgrunden II och Gabrielsberget) som ”åskådningsmaterial”.
- tre sammanträden med sakkunniga och experter, där exempelvis Boverket varit med (se SOU 2008:86, s 39)
- kontakter med flera på kommuner, länsstyrelser och vindkraftssamordnare och en rad berörda, mottagit en rad skrivelser och bl a träffat representanter för Vattenfall AB (s 39).
- träffat representanter för dansk och tysk utbyggnad.
- uppgifter från fyra kommuner (Falkenberg, Laholm, Piteå och Nordmalings kommuner. Det anges inte närmare vilken typ av uppgifter, men då och då refereras framförallt till uppgifter från Falkenbergs kommun, s 40).

Anmärkningsvärt är att angående miljöstillståndsprocessen bygger data om tiden för prövning på ”erfarenhetsmässiga uppskattningar och avser ett normalfall som följer gängse regler utan att stöta på några ovanliga svårigheter” som ”stämts av med” företrädare för miljödomstol, länsstyrelse och privata aktörer (SOU 2008:86, s 103). Av bilaga 6 i SOU 2008:86 framgår att det framförallt är uppgifter från Falkenbergs kommun som utgör data för bygglovsprocessens tidsåtgång (s 344). Ingen diskussion förs kring Falkenbergs representativitet i detta hänseende. Data framställs dock som generellt gällande för hela landet. Problemen med att inte tydligare ange var data kommer ifrån och att inte mer systematiskt samla in kunskap in hur processerna ser ut även i lägre instanser blir att man inte kan avgöra huruvida anekdotiska fall är representativa för helheten eller inte. Man kommer att kunna uttala sig om vissa generella faktorer, som att samordning kan effektivisera, men man kan inte helt säkert veta vilka konsekvenserna, dvs. effekterna i praktiken, blir av regelförändringarna, eftersom praktiken innan föreslagna förändringar inte är helt vederlagd. I denna rapport återkommer jag till denna problematik i framförallt kapitel 5, det analytiska kapitlet.

3.3. Utredningens förslag gällande prövningen av vindkraft

De viktigaste förändringsförslagen som utredningen la fram i det betänkande som kom 6 oktober 2008 är att

- det inte ska krävas vare sig bygglov eller detaljplan när det finns tillstånd enligt miljöbalken. Här hänvisar utredningen till att liknande frågor prövas både i miljöbalkstillståndet och i detaljplan och bygglov. De betonar den kommunala översiktsplanen och utpekandet av riksintressen som grunden för vindkraftsetablering (se bl a sidan 222 i SOU 2008:86). Miljöprocessutredningen menar att det kommunala planeringsunderlaget därmed styr miljöbalksprövningen. De menar också att miljöbalksprövningen ger en lika stor eller bredare sakägarkrets än detaljplanen, och att allmänheten därmed har full insyn och tillträde till prövningen.
- gränsen för tillståndsplikt ändras från 25 MW till ett verk på 150 m eller gruppstation med verk över 50 m, och generellt föreslås ett knytande av rättsliga nivåer till storlek snarare än uteffekt.
- för anläggningar under tillståndsgränsen tillämpas anmälan enligt miljöbalken och bygglov, vilket skall samordnas av kommunen.
- det även är möjligt att söka frivilligt tillstånd under tillståndsgränsen, så att projektörer kan nå större säkerhet och därmed förutsägbarhet i sitt byggande.

4. Teoretiska perspektiv

I korthet presenteras här fyra begrepp eller perspektiv som nedan bidrar till att diskutera vindkraftsutbyggnaden i Sverige från ett mer principiellt perspektiv och genom att belysa olika aspekter mer än andra. Det handlar om två dikotomier, effektivitet/verkningsfullhet, och law in books/law in action, och två fyrfältare som utgår från vad man egentligen kunde kalla dikotomipar: inställningar till landskapet, och två paradigmer i svensk planering och miljövard.

4.1. "Law in books and Law in action"

Innan vi ger oss i kast med vindkraftens reglering i sig är det på sin plats att säga något mer om det rättssociologiska perspektiv som rapporten har som utgångspunkt. Detta är framförallt av intresse när det gäller studier av rätten, och i förhållande till hur man kan eller bör studera rättssystemet, vilket aktualiseras nedan i relation till miljöprocessutredningens förslag om regelförenklingar. När man studerar rättens verkningar kommer ofta distinktionen *the law in books* och *the law in action* upp.⁷ Tanken är då att man kan betrakta rätten från två perspektiv, ett dogmatiskt som du finner i rättskällorna och ett empiriskt som beskriver dess konsekvenser eller effekter. Rättssociologiska studier är ofta av denna karaktär. Detta betraktelsesätt är relevant inte minst från ett metodologiskt perspektiv. Det betyder att den traditionella juridiska metoden blickar inom rättssystemet med hjälp av rättskällorna för att i huvudsak utröna *gällande rätt*, och därmed inte är en metod som på något mer signifikant vis kan vederlägga dess konsekvenser i praktiken. Det är helt enkelt skillnad på att fastslå gällande rätt och att undersöka och förstå hur handläggningen går till i lägre instans. I det ena fallet är man rättsdogmatisk i sin traditionella juridiska metod, och i det andra fallet krävs en vidare samhällsvetenskaplig metod där man går ut i världen och undersöker hur saker och ting förhåller sig. Man söker med andra ord efter olika typer av saker när man företräder det ena eller det andra. Exempelvis att vederlägga och förstå eventuell ineffektivitet i ett prövningssystem kan inte göras rättsdogmatiskt eftersom denna ineffektivitet i så fall i huvudsak är en empirisk fråga.

I styrning och reglering av den fysiska planeringen och miljö spelar lagstiftning och rättssystemet en viktig roll. Hur rätten manifesterar sig i praktiken är viktigt i rättssociologiska studier. Rättens konsekvenser kan undersökas och mätas både kvalitativt och kvantitativt, men inte rättsdogmatiskt. I den här rapporten används rättskällor, såsom författningar, förarbeten och praxis för att visa på gällande rätt. Dessa källor används dock även för att från ett mer planeringsteoretiskt perspektiv visa på olika typer av bakomliggande rationaliteter i det rättsliga upplägget. Det rättssociologiska problematiserandet av rätten och dess konsekvenser ger också att det har varit av stort intresse att även undersöka vindkraftsutbyggnaden *i praktiken*, dvs. law in action. Pilotstudien är emellertid begränsad till att främst intervjua nyckelpersoner från Boverket, Energimyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting och en miljörättsjurist, i syfte att diskutera de i uppdraget angivna forskningsfrågorna. Metoden blir dock därmed inte enbart rättsdogmatisk utan även samhällsvetenskaplig. I rapporten ingår även deltagande i den två dagar långa Vindkraftdialogen (i Falkenberg) som innebar seminarier som genomfördes av Högskolan på Gotland på uppdrag av de fyra myndigheterna och inom ramen för Nätverket för vindbruk på

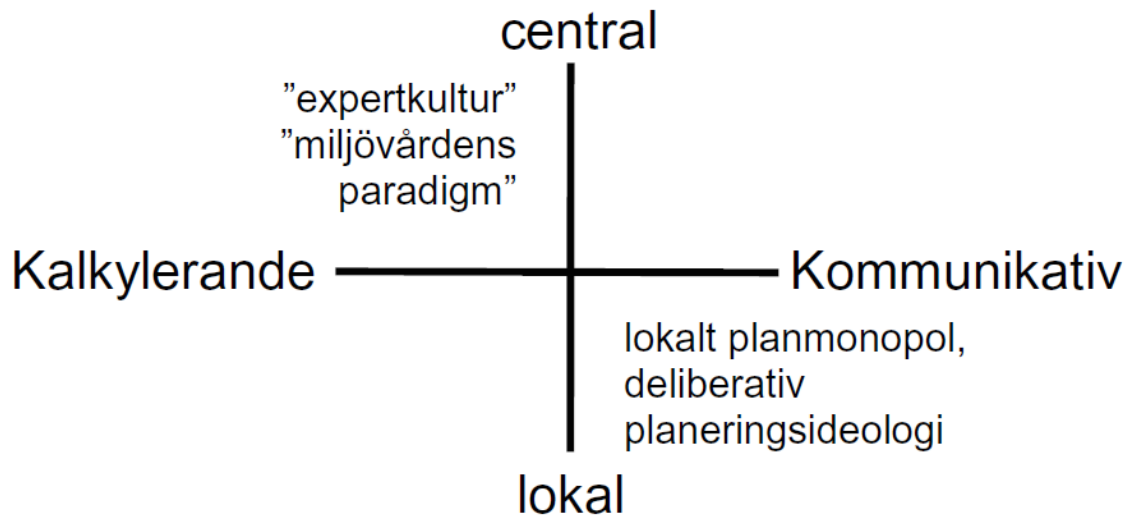
⁷ Dikotomin brukar tillskrivas Roscoe Pound, vars arbete var ursprung till den rättsrealismen. Titeln på kap. 4.1. är i själva verket också titeln på Pounds ofta citerade artikel från 1910.

fem platser i Sverige under hösten 2008. För att kunna ge de empiriskt förankrade svar som vissa av frågorna frågar efter krävs en mer omfattande studie, vilket föreslås i avslutande kapitel 6.

Law in books/law in action-dikotomin har dock en svaghet i förhållande till när praxis tillåts definiera detaljerna i lagstiftningen. Detta gör att det man kan se som law in action därmed blir en del av law in books i de fall där praxis är etablerad och fast. Å andra sidan är det inget onaturligt eller motstridigt att det finns en relation mellan praktiken och definierandet av gällande rätt, ett spänningsförhållande som i viss mån ger gällande rätt en viss flexibilitet och följsamhet. Gränsdragningen mellan det dogmatiska och det empiriska har teoretiskt analyserats åtskilligt sedan Roscoe Pounds och Eugene Ehrlichs dagar fram till de nutida Roger Cotterrell och David Nelken, även med bidrag från de svenska rättssociologerna, exv. i antologi av Hydén och Wickenberg (2008). Utan att vidare fördjupa oss i denna gränsdragning kan konstateras att styrkan i dikotomin ligger i det rättssociologiska perspektiv där man finner att så som rätten används inte alltid är så som den designats eller var tänkt att användas. I detta perspektiv kan man då finna bristerna och svagheter i konstruktionen empiriskt på ett sätt konstruktionen inte skulle avslöja när den studerades enskilt, som *law in books*. För att ge en metafor: torrsimmet avslöjar inte alla sina eventuella brister förrän man hoppar av bryggan och ner i vattnet och testat det. Det är på detta vis rättssociologin, i sin samhällsvetenskaplighet, kompletterar det rättsdogmatiska synsättet (se här exempelvis Hydéns Rättssociologi som rättsvetenskap, från 2002).

4.2. 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.

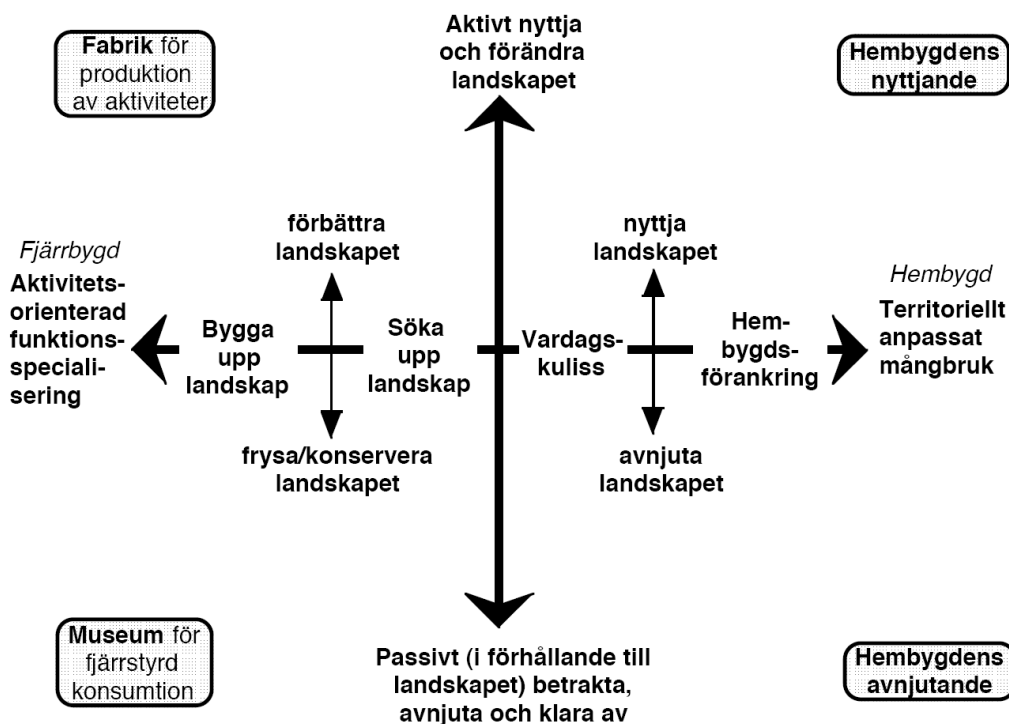


Figur: Två dimensioner som sammantaget definierar de två paradigmen "miljö" och "plan". Från Emmelin och Lerman 2006, s 27.

Beroende på vilket paradigman 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.

4.3. Förhållningssätt till landskapet

Eftersom en del av respondenterna och andra data indikerar på de olika inställningar som vindkraftsberörda har till vindkraftens påverkan på landskapet finns det anledning att här utveckla ett mer generellt resonemang först. Sandell sammanfattar ett stort forskningsområde kring förhållningssätt till landskapet och ställer upp en begreppsram (Sandell 2001) över olika principiella förhållningssätt till natur och landskap. Han berör här något som kan kallas "ekostrategier", det vill säga olika värderande och strategiska ståndpunkter och sammanfattar med hjälp av två axlar i följande bild.



Figur ur Emmelin et al, i tryck.

De två polerna längs den horisontella axeln ställer upp ”funktionsspecialisering” å ena sidan och ”mångbruk” å andra sidan. Skillnaden ligger i att funktionsspecialiseringen handlar om en storskalig anpassning av landskapet till människans aktiviteter och att mångbruket handlar om en lokal anpassning. Förutom denna polarisering tecknas även en aktivt förändrande inställning och anpassning av landskapet kontra en mer passiv och betraktande inställning till landskapet i det vertikala perspektivet. Modellen över ”eko-strategierna” kommer inte att vara behjälplig att förklara allt, men den hjälper till – vilket vi skall se nedan i en analys av inställningen till vindkraft – att bena ut och förstå olikheterna i inställning till omgivande landskap och miljö hos olika typer av aktörer.

4.4. Effektivitet och verkningsfullhet

Som avslutande begrepp av relevans i sammanhanget nyanseras här begreppet ”effektivitet” i form av en uppdelning mellan ”effektivitet” och ”verkningsfullhet”. Ovan har nämnts att 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 ligger i att ”effektivisera” prövningen av vindkraft, vilket är målrationellt 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 menar med denna effektivisering, utöver att det 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 planeringslitteraturens 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. Jag återkommer till detta nedan, framförallt i kapitel 5.5.

5. Problematisering av svensk vindkraftsutbyggnad

För att återkomma till uppdrag för denna pilotstudie kan här återigen betonas dess karaktär av just *pilotstudie*. Syftet har varit att belysa vindkraftens regelverk med utgångspunkt i de frågor som angetts i uppdraget och därmed att precisera dem och utveckla dem som forskningsfrågor. Det vill säga inte att besvara så mycket som att anvisa hur de kan besvaras, och detta för att underbygga fortsatt forskning. Istället för att knyta diskussionerna direkt under varje fråga har jag i detta kapitel ställt upp ett antal underrubriker som knyter an dels till de teoretiska perspektiven i kapitel 4 men dels också som en följd av de mest intressanta frågor som kommit fram i studien – vilket på olika ställen och sätt knyter an till frågorna. Centralt för vindkraftens regelverk är just nu de förslag som lagts på att förändra lagstiftningen. Genom att börja där, vid miljöprocessutredningens betänkande, kan också både nuvarande och föreslaget regelverk behandlas, vilket ger en god språngbräda mot de principiellt intressanta frågorna kring styrning och planering av landskapet som vindkraften knyter an till. Dessa är nedan uttryckta i underrubriker kring paradigmen, vilket i viss mån knyts till plan- och bygglagen respektive miljöbalken men också frågan om vem som skall bestämma och baserat på vilken kunskap. Givet vindkraftens landskapspåverkan blir också det planeringsrelevanta i olika inställningar till landskapet av intresse. Eftersom själva kärnan i miljöprocessutredningens betänkande utgörs av motivet att effektivisera prövningen, dvs. den administrativa och rättsligt anknutna hanteringen av ärenden om byggande av vindkraftverk är det också av intresse att nyansera effektivitetsbegreppet. Frågor om effektivitet i handläggning leder i sin tur vidare till den mer övergripande frågan gällande vad handläggningen syftar till – finns det vissa aspekter som är generellt sett önskvärda och som även kräver en viss tid i anspråk, i så fall vilka, och vilka aspekter är mindre önskvärda, dvs. vilka är de som effektivitetsförenklade lagstiftning vill komma åt? Om detta diskuteras i form av en hindertypologi i kapitel 5.6. Här återkommer jag även till den kunskapsfråga som togs upp som ett problem vid rättsliga revisionsförslag under kap. 3.2 ovan, innan förslag på vidare studier ges i det avslutande kapitel 6.

5.1. Miljöprocessutredningens betänkande

Miljöprocessutredningens betänkande om prövningen av vindkraft är intressant ur flera synvinklar. Följande diskussion är ett urval av frågor kopplade till betänkandet. Vissa av dessa frågor utvecklas vidare under kommande rubriker. Förslagen på rättsliga förändringar som betänkandet utgör visar på den principiellt intressanta maktfördelningen mellan den statliga och den kommunala kontrollen över fysisk planering. Betänkandet kan ses som ett sätt att genom centrala medel i form av lagstiftningsinstrumentet minska något av det lokala bestämmandet i syfte att uppnå en hållbarare och mer förnyelsebar energianvändning nationellt. Det intressanta ligger i balansakten att försvara det kommunala bestämmandet ("I praktiken påverkas inte kommunernas inflytande över markanvändningen", s 17 av SOU 2008:86) men samtidigt styra utbyggnaden av vindkraft och därmed ingripa i den lokala fysiska planeringen. Carl-Ivar Stahl på Energimyndigheten konstaterar samtidigt att "de kommunala musklerna blir lite svagare genom utredningens förslag, om det genomförs." Miljöprocessutredningens förslag visar på en polarisering både mellan centrala myndigheter och olika berörda aktörer som SKL och projektörer gällande hur besluten kring vindkraftsutbyggnaden skall regleras.

Av remissvaren framgår även denna polarisering kring vem som skall få bestämma över vindkraftens lokalisering och planering. Naturvårdsverket är positivt och tillstyrker i huvudsak utredningens förslag (yttrande 18 dec 2008) medan SKL är mycket kritiskt till förslaget och menar att det skulle innebära en ”oacceptabel inskränkning av det kommunala planmonopolet och kommunens möjlighet att själv påverka sin bebyggelsestruktur och bestämma hur mark och vatten ska användas” (yttrande 12 dec 2008). Sveriges Arkitekter menar att en särlösning med effektivisering för just vindkraft inte är önskvärd, och att möjligheterna med plan- och bygglagen inte utretts till fullo eller ens beskrivits tillfredsställande (yttrande 16 dec 2008). De menar att fokus bör ligga på en ökad samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken. Boverket menar att vindkraften alltid bör prövas enligt plan- och bygglagen och att plan- och bygglagens olika instrument ger en ”unik flexibilitet för att kunna lösa olika planeringssituationer, med avseende på både geografisk skala och sociala konflikter” (yttrande 16 dec 2008), och menar därmed bland annat att lokaliseringssituationen enligt miljöbalken inte kommer att ta samma hänsyn till gestaltningsmässig påverkan på landskapet, dvs. estetiska aspekter av vindkraftslokaliseringar. Boverket menar, precis som Sveriges Arkitekter, att särregleringar för ett energislag inte är lämpligt. Boverket ifrågasätter utredningens grunder för hur långa processerna är och föreslår även lättnader i detaljplanekravet. Energimyndigheten tillstyrker i sitt korta yttrande i huvudsak utredningens förslag och poängterar att ändringarna bör gå att genomföra snabbt (yttrande 8 dec 2008). Riksantikvarieämbetet är i likhet med Sveriges Arkitekter, Boverket och SKL kritiska mot det föreslagna avskaffandet av PBL-prövningen och menar ”att kommunen riskerar att fråntas beslutanderätten om markanvändningen i kommunen vad gäller vindkraft”. De menar vidare att detta ”avviker från en planeringstradition som bl.a. syftar till att ta tillvara medborgarnas intressen och bygger på deltagande, engagemang och lokalkännedom” (yttrande 8 dec 2008). Riksantikvarieämbetet befarar att minskade möjligheter att överklaga vindkraftsetableringar i samband med en ökad total utbyggnad kan leda till minskad acceptans hos gemene man och därmed en försvårad utbyggnad. Riksantikvarieämbetet betonar därmed behovet av en ”god planering”.

En kritik som har framförts från flera håll är att detaljplanekravet för vindkraftsutbyggnad är för omständligt och krävande. Lerman håller med om att detaljplan borde användas bara när det finns markanvändningskonflikter, inte annars, dvs. att detaljplanekravet går för långt idag gällande vindkraft. T ex tematisk översikt i översiktsplan kunde vara en lösning. Kristina Adolfsson konstaterar dock att dagens detaljplaneprocess möjliggör en mycket snabbare process än vad som sker i praktiken, och menar att det finns mycket man kan förändra med tillämpningen utan att behöva förändra regleringen. Kristina Adolfsson har inte uppfattat de enskilda bolagen som särskilt negativa till detaljplan. En del tycker det är bra med detaljplan, för att bygglövet annars kan överklagas mer.

Betänkandets tidiga uttalande om att ”i praktiken påverkas inte kommunernas inflytande över markanvändningen” genom lagda förslag i SOU 2008:86 framstår i skenet av vad som framkommit i intervjuer och studerandet av lagförslag som retorik snarare än en god beskrivning av vad förslaget i själva verket innebär. PBL-kommittén har dessutom tidigare konstaterat (vilket finns med på s 158 i Miljöprocessutredningens betänkande i ett nästan sju sidor långt citat, s 156 – 162) att ”kommunens avgörande inflytande när det gäller allmänna lämplighetsbedömningar i markanvändningsfrågor är mera osäkert vid prövningen enligt miljöbalken än enligt PBL” (SOU 2005:77 s 761).

Kristina Adolfsson menar i intervju föregående betänkandets remissrunda att det inte finns belägg för att t. ex. ett slopande av detaljplanekravet för vindkraft kommer att innebära en

snabbare process. Adolfsson tar också upp demokratiaspekten i PBL-systemet, som innebär att folkvalda kommunpolitiker står till svars för planeringen i kommunen. Stahl vid Energimyndigheten anser dock inte att förslaget innebär att den enskildes möjligheter för deltagande minskar, vilket visar på de olika föreställningarna som råder kring planeringssystemets förutsättningar.

I kapitel 3 ovan redovisas vilka data som använts som grund för miljöprocessutredningens betänkande om regelförändringar och även om mängden möjliga beslut som går att överklaga kan tyckas överdriven även ur deltagandehänseende så tycks inte alltid utredningens kunskapsunderlag helt systematiskt insamlat, vilket nämnts ovan. Delar av processkunskapen är ”erfarenhetsmässig” och andra delar kommer från ett litet antal kommuner och de exempel som tas upp blir, som ofta, av anekdotisk karaktär snarare än representativ. Utan en god empirisk kunskapsgrund att stå på blir det rimligen också svårt att föreslå förändringar som med säkerhet kommer att leda till en bättre prövning, och inte bara en snabbare prövning. Annorlunda uttryckt, om man har synen att ”effektiv hantering” är exakt samma sak som ”snabb hantering” kan man också ”effektivisera” genom att skära bort led i hanteringen. Om man däremot eftersträvar en verkningsfull hantering, krävs en detaljerad och systematiskt försvarbar kunskap om just hanteringen i praktiken, *the law in action*, innan man föreslår förändringar. Diskussionen kring effektivitet utvecklas i kapitel 5.5 nedan.

För att återknyta till några begrepp inom den rättssociologiska forskningen kan konstateras att miljöprocessutredningen mycket ingående och kompetent granskar, redovisar och förklarar *the law in books*, men tycks i viss mån sakna metoderna för att göra samma sak med *the law in action*. Att titta på praxis i Miljööverdomstolen och Regeringsrätten visar inte på något sätt hur handläggningen går till generellt i lägre instanser. Det är helt enkelt skillnad på att fastslå gällande rätt och att undersöka och förstå hur handläggningen går till i lägre instans. I det ena fallet är man rättsdogmatisk i sin traditionella juridiska metod, och i det andra fallet krävs en vidare samhällsvetenskaplig metod. Man söker med andra ord efter olika saker. Att vederlägga och förstå eventuell ineffektivitet i prövningssystemet kan inte göras rättsdogmatiskt eftersom detta i huvudsak är en empirisk fråga.

Även om utredningen i mycket är styrd av direktiv som politiskt värderat lovprocessen som ineffektiv – vilket är ett accepterat förfarande vid initierandet av utredningar – så har frihetsgraden varit stor nog för utredningen att göra en djupare empirisk undersökning och därmed kunna ge förslag i mer demokratisk planerings anda. Att det inte blev så beror troligen delvis på den rättsdogmatiska inriktning utredarna uteslutande innebär. Ett problem ligger därmed i gränslandet mellan utredningsdirektiv innehållande en typ av verklighetsbild som sedan läggs på utredarna att både bekräfta och agera utefter.

Den fråga som ingår i uppdraget för denna pilotstudie som gäller om ”dålig planering” är en faktor i utbyggnaden kan ses som den praktiska speglingen av de rättsliga förutsättningar som diskuteras. Även om, eller oavsett vilket, regelmässigt goda förutsättningar finns, det jag ovan kallat *the law in books*, så är utfallet av denna reglering mycket beroende av aktörernas egen vilja och andra förutsättningar. Och, återigen, beroende på om man hittar de huvudsakliga problemen i *the law in books* eller i *the law in action* så kommer olika typer av åtgärder att krävas för att komma tillrätta med problemen. Några frågor av intresse för vindkraftsutbyggnaden är vad är effekterna av t.ex. kravet på detaljplan? Hur verkar Energimyndighetens utpekande av riksintresse? Hur fungerar översiktsplaneringen i praktiken, och vilken effekt får det planeringsstöd som bl. a. kommuner och Länsstyrelse kunnat ansöka om under 2007 och 2008?

Oavsett kunskapsbruket och metodfrågan ovan skall sägas att med tanke på att den visuella påverkan verkar vara det viktigaste för grannar och berörda är det också lämpligt att knyta de rättsliga nivåerna till storlek och omfattning snarare än effekt, som utredningen föreslår. Det är ett gott exempel på en regelförändring som tar sikte på syftet med själva regleringen och ett försök att förankra den i en substantiell kontext, även om kunskapsproblemet i sig förvisso kvarstår.

När det gäller markåtkomst för vindkraftverk diskuterar miljöprocessutredningen främst de olika överklagandemöjligheterna vid potentiella konflikter som kommer att uppkomma vid en storskalig utbyggnad. Det betyder att markåtkomst när det gäller mark som ligger *bredvid* vindkraftsmotståndare så kan liggande förslag redan ses som en viss förenkling för projektörer, eftersom möjligheterna att överklaga reduceras till antalet. När det gäller åtkomst av mark liknande expropriering eller ledningsrätt i allmänhetens intresse konstaterar utredningen att behovet av markåtkomst synes i allt väsentligt ha lösts genom frivilliga upplåtelse och kommer därmed till slutsatsen att den frågan kan lösas på detta sätt under överskådlig tid (SOU 2008:86 s 218). Ledningsrättslagen är dock redan tillämplig när det gäller behovet av plats för ledningar för anslutningen av ett vindkraftverk till elnätet.

Fråga nummer 5 i pilotstudiens uppdrag, gällande instrument och verktyg för ”god planering”, siktar på om instrumenten finns, dvs. i ett slags *law in books*-mening. Problemlösningen bör då riktas in på att designa verktyg som syftar till ”god planering”. Ovan har redogjorts för de olika rättsliga institut som översiktsplan och detaljplan, men också de olika tillstånd enligt miljöbalken och plan- och bygglagen som reglerar utbyggnaden. Problemen kan ligga i om något tänkbart gott instrument helt skulle saknas, men också om instrument finns men används på ett otillfredsställande sätt. Översiktsplanen är ett sådant, varför den diskussionen utvecklas under 5.3 nedan. Miljöprocessutredningen menar att i stort sett samma sak prövas i PBL- respektive miljöbalksprocessen (SOU 2008:86 s 14), vilket ligger till grund för förslaget att i stort sett avlägsna PBL-prövningen. Vad som är ”god planering” är delvis en värderingsfråga och svaret beror exempelvis på utifrån vilket paradigm man utgår ifrån. Det hänger därmed också ihop med vad det är i planeringen man lägger tonvikten vid, processen eller målet, varför ett förtydligande borde utvecklas, exempelvis genom en hindertypologi.

5.2. Två paradigmer i utbyggnaden av vindkraft

Ovan har konstaterats att kommunerna spelar en betydande roll när det gäller planeringen av mark och miljö. SKL:s Thune Hedström uttrycker det som att kommunen i många fall har ett veto vid utvecklingen av vindkraft eftersom de är ansvariga för den lokala planeringen (vid Vindkraftdialogen i Falkenberg 3-4 november 2008). Vi är här tillbaka till frågan om vem som skall få bestämma över vad och vilken typ av kunskap som bör ligga till grund (kalkylerande eller deliberativ). Om vi här återvänder till Emmelin & Lermans bild över de olika paradigmen eller styrfilosofierna så kan diskussionen föras längs de båda axlarna. Man kunde exempelvis tänka sig att här placera in Riksantikvarieämbetet nere till vänster, 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.

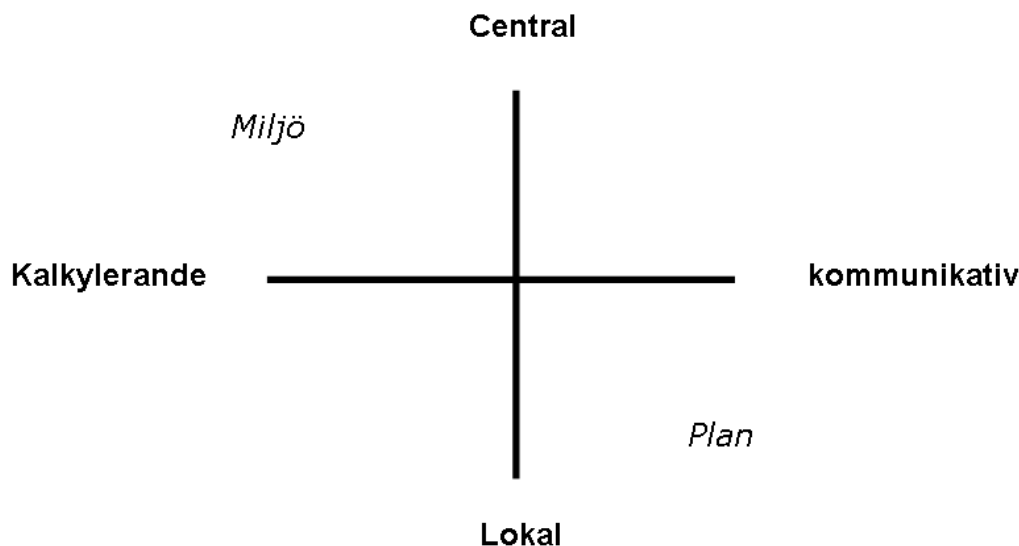


Bild från Emmelin och Lerman 2006, s 27.

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 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).

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? Som Reigun Thune Hedström från Sveriges Kommuner och Landsting uttryckte det vid Vindkraftdialogen i Falkenberg i november 2008, apropå kommunmedborgarnas engagemang och ibland rädsla inför den förändring som vindkraften medför:

Problemen med 3G är glömda nu. Nu har man vindkraft.

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 rättsliga 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.

Att användandet av riksintresse för vindkraft i praktiken inte blivit riktigt bra, tycker vissa halländska kustkommuner (exempelvis Falkenberg). En orsak som angavs under vindkraftdialogen i Falkenberg 3-4 november 2008 var att eftersom de befarade att riksintresseområdena skulle stoppa landsbygdsutvecklingen. Som grund för detta lades fram att just kustkommunerna kom att till stor del kom att täckas av riksintresseområde för vindkraft i och med deras goda vindenergiförutsättningar. Ett problem kan här vara att dialogen kan bli inkluderande på ett felaktigt sätt. Istället för ett klart angivande av var de bästa vindlägena finns och som därefter ger frågan hur man i den lokala planeringen skall handskas med detta i förhållande med andra, ibland helt kolliderande intressen, kan den diskuterade frågan dra åt att bli en dialog om var det blåser.

5.3. 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 enligt Stahl 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. Lerman ser tre huvudsakliga problemområden när det gäller tillståndsprocesserna. Dessa är hanteringen av rennärings, konservativa fritidsboende som vill bevara landskapsbilden oförändrad, och problemet med att ibland blir många grannar störda av exempelvis buller från kraftverken medan det kan vara bara just den markägare som har verken på sin mark som blir ersatt av projektör. Det sistnämnda utgör ett exempel på rättvisaspekter i den lokala inställningen till vindkraft - ”Alla grannar får bullerstörningar, men bara en tjänar pengar på det (och det är inte jag)”. Detta bekräftar också Carl-Ivar Stahl. Stahl nämner i en intervju i radioprogrammet Lasso den 25 november 2008 att flera exploatörer jobbar utefter en modell att dela på ersättningen så att även grannar får del av den eftersom det är fler som kan anses berörda än just den aktuella fastighetsägaren. Detta pekar på ett större generellt problem när det gäller markägarens rätt eller hinder mot att utnyttja marken, och det avvägningsdilemma som därmed aktualiseras när man reglerar frågan, vilket Staffan Westerlund skrev om redan 1980 i ”Naturvård och pågående markanvändning. En undersökning av naturvårdslagets ersättningsregler”. Problemet 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, nyligen 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 kulturbyggd. Riksantikvarieämbetets yttrande beskrev hur det ålderdomliga karatärslandskapet skulle skadas av byggandet av vindkraftverk. 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 har det varit möjligt för bland annat kommunerna att söka planeringsstöd för att förbättra dessa planer. Både Boverkets Kristina Adolfsson och miljöjuristen Peggy Lerman vittnar om att det finns stora brister i hur översiktsplanerna ser ut i landet idag. Översiktsplaninstrumentet blev inte i praktiken vad det hade avsetts att bli. Samtidigt konstaterar Carl-Ivar Stahl att ”har man inte översiktsplanen i botten då blir det skakigare ur rättssäkerhetssynpunkt. Översiktsplanen måste vara plattformen”. Detta verktyg finns alltså och kunde vara ett instrument för ”god planering”. Problemet ligger dock här i att det inte använts i den mån det var tänkt eller vad som vore lämpligt gällande den pågående

utbyggnaden av vindkraft. Översiktplanerna 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 idag 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 översiktplanerande 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 översiktplanen 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 översiktplan 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, som jag kallat det i pilotstudiens inledning, 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 inte. Legitimitetsfrågan kan 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.

5.4. Inställningar till landskapet

Lerman bekräftar bilden av att de som har fritidshus i ett område där vindkraft byggs ut tenderar att vara mycket mer konservativa till landskapsbilden och därmed motståndare till att få ett eller flera kraftverk i närheten av deras fritidshus. De fritidsboendes inställning skiljer sig därigenom från de som är permanentboende och exempelvis brukare av mark i området på så vis att dessa tenderar att ha en mer kompromissande inställning till förändringar landskapet. Att fritidsboende överklagar oftare, bekräftar också Carl-Ivar Stahl. Följande bild kan då tecknas för vindkraftutbyggnaden med hjälp av Sandells figur:

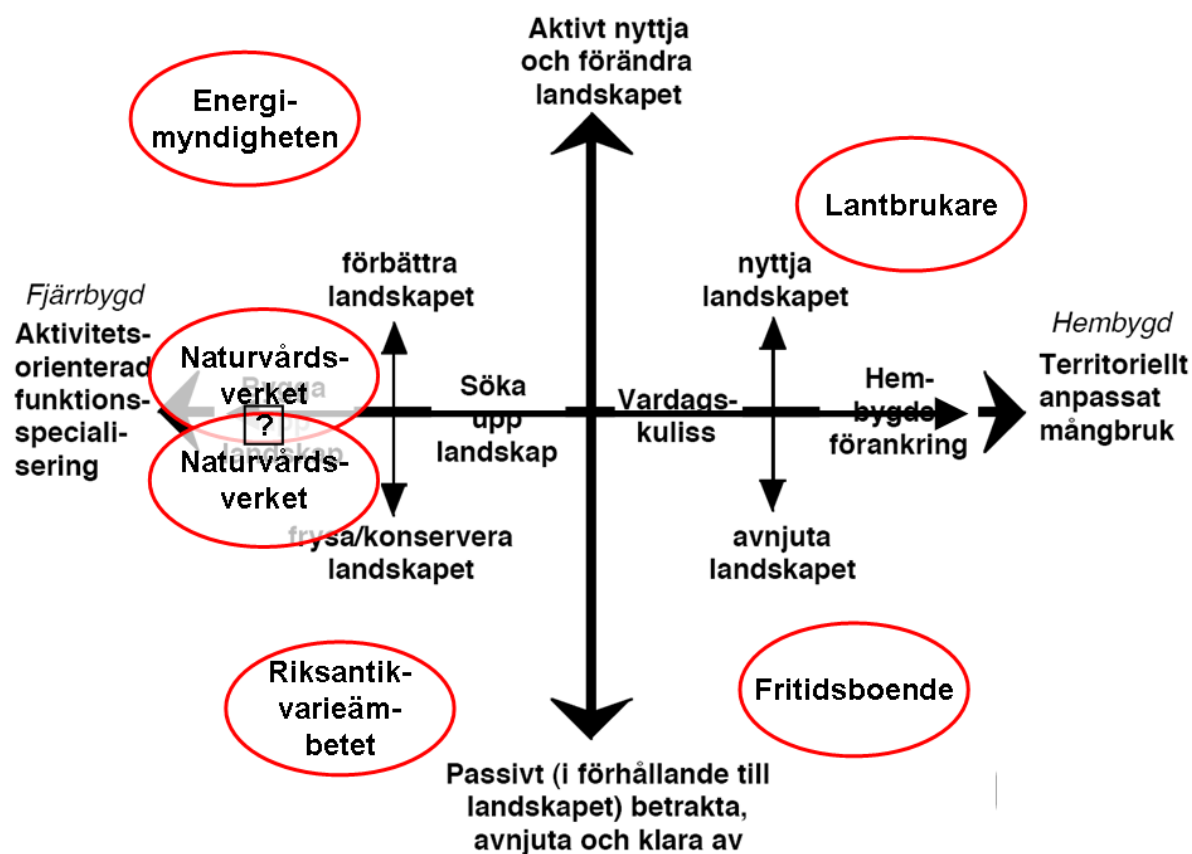


Bild: Ur en principiell synvinkel, i viss mån förankrad i pilotstudiens intervjumaterial, kan man betrakta vindkraftsutbyggnaden på detta vis, infogad i Sandells förhållningssätt till natur och landskap. Utveckling av bild i Emmelin et al, i tryck.

Lantbrukarna har en mer användarbaserad inställning till landskapet, dvs. att det skall brukas och därmed kan förändras. Den rådande rationaliteten bakom miljövard är ofta att bevara miljön som den är, och förhindra exploatering, vilket Naturvårdsverket får representera i bilden. Dock har Naturvårdsverket även regeringens uppdrag att främja vindkraftutbyggnaden och att både värna och vårda naturen och att samtidigt främja en utbyggnad som förändrar landskapet gör att jag placerar verket på båda sidor i en något kluven roll. Riksantikvarieämbetet har samma typ av rationalitet (som miljövard), dock med annan inriktning mot kulturmiljöer. Detta visas exempelvis i nämnda fall gällande vindkraftverk i östra Ölands byalandskap som miljööverdomstolen godkände mot Riksantikvarieämbetets skrivelse om vilken påtaglig skada kraftverken skulle medföra (M 2602-07).⁸ Energimyndighetens nationella roll är bland annat att påverka landskapet till förmån för en ökad vindkraftsutbyggnad, vilket är ett högst specifik funktionsspecialisering som innebär ett aktivt pådrivande att förändra och ”förbättra”.

5.5. Effektivitet eller verkningsfullhet? – behovet av analys

En intressant problematik kring om 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.

⁸ Vindkraftverkens sammanlagda uteffekt underskred 10 MW och därmed begränsningen i 4 kap. 3 § MB.

Detta gäller framförallt exploatörer 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 helhetshandlingen inte skall överdrivas.

Initiativet att effektivisera processen är dock troligen högst välkommet från många håll, inte minst projektörernas. Peggy Lerman bekräftar att praktikerna är oerhört trötta på att processerna tar sådan tid. Orsakerna ser Lerman som huvudsakligen två och berör det som är centralt även för miljöprocessutredningen, nämligen mångfalden i prövningsprocessen mellan olika lagkomplex och möjligheten till överklaganden inom varje spår. Enligt intervju med Carl-Ivar Stahl på Energimyndigheten är regelverket inte utformat för en storskalig utbyggnad av vindkraft idag. Ett problem är dubbelprövningen. Stahl ifrågasätter om det ens svarar upp mot förvaltningslagens regler om effektivitet. Att prövningen i domstol tar lång tid är enligt Stahl både en kunskaps- och en resursfråga, och kunskapen har blivit bättre de senaste två-tre åren i takt med att ärendena blivit vanligare. Stahl vet dock inte om det finns någon som tittat på hur stor andel av fallen som överklagats.

Det finns enligt Lerman en utbredd resursbrist inom prövningssystemet, både hos kommuner som samrådsaktörer, länsstyrelsen som samrådsaktörer, och miljödomstolen som prövningsaktör. Detta talar å ena sidan *emot* att lösningen ligger i regelförenkling utan snarare är en resursfråga, men å andra sidan *för* regelförenklandet om man därmed räknar med ett totalt sett minskat antal prövningar. Detta beror troligen å andra sidan på vad det är med prövningen som tar tid. Är det mängden överprövningar, ett komplext och oklart regelverk, oklara eller dåliga ansökningshandlingar eller hur den prövande instansen internt är organiserad?

Det finns 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, som nämnts ovan. 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 verkningsfull process, vilket Energimyndigheten och utredningsdirektivet eftersträvar, som ändå är måluppfyllande, 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 effektivitets 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.

När det gäller vilka faktorer som påverkar tidsutdräkten i lovprocesserna har överklaganden diskuterats ovan. Andra faktorer, som står utanför den egentliga prövningen, kunde tänkas påverka antingen lovprocesserna eller projektörernas vilja att investera i vindkraft. När det gäller el-certifikatsystemet så anser Stahl vid Energimyndigheten att regleringen av de ekonomiska incitamenten inte är tillfredsställande gällande utbyggnad till havs. Havsutbyggnad är dyrare, men kan i gengäld ge mer effekt. I och med att investeringarna för denna typ är så stora så är det också i högre grad stora internationella investerare som verkar på denna marknaden, och dessa letar efter de bästa ekonomiska förutsättningarna i första hand, och är inte bundna till någon speciell region som inhemska kan vara. Enligt Stahl finns bättre ekonomiska incitament exempelvis i Tyskland för havsbaserad vindkraftsutbyggnad, vilket gör att denna typ av utbyggnad inom Sveriges vatten inte kommer till stånd i lika hög utsträckning. Det kunde även finnas icke-rättsliga faktorer som ändå påverkar rättsprocesserna. I fallet med 3G-utbyggnaden har det visats att den långsamma utbyggnaden inte primärt kunde skyllas på 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).

I vindkraftshandbokens inledning konstateras att ”den snabba utvecklingen av vindkraft har resulterat i att kostnaderna för vindkraftsutbyggnaden stigit kraftigt, särskilt vad gäller utbyggnaden till havs. En större del av utbyggnaden de närmsta åren kommer därför äga rum på land.” (Vindkraftshandboken 2008, s. 7). Reigun Thune Hedström vid SKL konstaterar att den långsamma hanteringen delvis använts som en ursäkt och hänvisar till att kraftverken tar tid att tillverka och att få på plats medan i handläggningstiden räknas även detta in, vilket därmed felaktigt tolkas som en långsam process.

Att marknadsläget påverkar utbyggnadstakten är förvisso något av en självklarhet, men 3G-utbyggnaden fungerar här som ett exempel på att hanteringssystemet kan användas som syndabock, delvis beroende på svårigheten i att bekräfta att påståendet är vare sig sant eller falskt och enkelheten i att hitta skräckexempel på en långsam process.

Carl-Ivar Stahl vittnar om att brist på verk kan upptäckas långt efter du har sökt tillstånd. Detta kan ju tolkas som en långsam handläggning, även om orsaken till den långsamma processen i det här fallet är just att det är kötid gällande att få själva vindkraftverket levererat från tillverkare. Hur stort detta problem är, är en empirisk fråga, som ingen tycks ha samlad koll på. Att andra faktorer kan spela in i processernas hastighet är säkerligen fallet, men till vilken grad och vilka faktorer som är viktigast, är oklart.

Det kan 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. Denna motsättning är 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.

5.6. Ett utkast till en hindertypologi

Det finns å ena sidan olika föreställningar om vad som är problematiskt i prövningsprocessen, och å andra sidan sammanfaller en del föreställningar. Om man betraktar vindkraftsutbyggnaden från ett exploatörsperspektiv är det tämligen självklart att en omfattande prövning ses som hinder. I själva verket kunde alla typer av prövningar ses som hinder i ljuset av det uppsatta målet att bygga ut vindkraften. Problemet med exploatörsperspektivet är att det tenderar att klumpa ihop allt som hindrar processen och gör den mindre effektiv i betydelsen en långsammare väg mot monterat kraftverk som roterar i vinden.

Många av informanterna återkommer till bristen på säkra fakta om hanteringen av utbyggnaden. Praktiker och handläggare har naturligtvis en god känsla för hanteringen, men den större överblicken saknas. Boverkets Kristina Adolfsson konstaterar att worst case ofta tas upp som exempel men att det sällan redovisas ordentliga utredningar om vad som orsakar överprövning och förseningar.” Lerman diskuterar svårigheten med att försöka lösa ett systematiskt problem man inte riktigt vet hur det egentligen ser ut. En fråga som detta leder till är på vilket sätt de ansvariga centrala myndigheterna sköter sitt tillsynsansvar.

Riksrevisionen gjorde under 2005 en studie om Boverket och länsstyrelsernas uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen. Enligt Riksrevisionens rapport varierade Länsstyrelsernas sätt att dokumentera de brister man upptäcker i den fysiska planeringen stort (2005, s 26). Riksrevisionens granskning visade på en problematisk avsaknad av systematisk avrapportering från länsstyrelserna till Boverket om deras iakttagelser från sin medverkan i den kommunala detaljplaneringen. Riksrevisionen konstaterade att erfarenhetsåterföringen mellan länsstyrelserna och Boverket var otillräcklig (2005 s. 32). Vidare konstaterades att den bristande erfarenhetsåterföringen mellan länsstyrelserna och Boverket ”innebär att verket får svårt att uppfylla en annan aspekt av sin tillsynsroll, nämligen att ge regeringen väl underbyggd information om vilka åtgärder som eventuellt behövs för att motverka eventuella brister i lagstiftningen och tillämpningen av den.” (s 32). Sedan 2005 breddades dock Boverkets planenkät, den enkät som varje år redovisar länsstyrelsernas bild av läget i landet för planeringsfrågorna. Enkäten kom därmed att innehålla bl. a. frågor om detaljplanering och länsstyrelsernas bedömning av hur plan- och bygglagen tillämpas och hur verktygen i lagstiftningen används (Boverkets planenkät 2006).

Angående frågan om förseningar som följd av en långsam tillståndsprocess måste påståenden om försening ställas i relation till något. Vad är ”normal” handläggningstid? Det viktigaste här är troligen att uppmärksamma att det inte heller verkar finnas en entydig faktagrund kring hur lång tid processerna tar. Om vi här först fokuserar miljöprocessutredningens utredning av frågan kan konstateras att de data om handläggningstider för miljötillståndsprocessen som miljöprocessutredningen arbetar utifrån bygger på ”erfarenhetsmässiga uppskattningar och avser ett normalfall som följer gängse regler utan att stöta på några ovanliga svårigheter”

(SOU 2008:86, s 103). Detta har ”stämmts av med” företrädare för miljödomstol, länsstyrelse och privata aktörer. Vad det är som tar tid med processen kan såklart också nyanseras, dvs. diskuteras i sina olika ingående delar och dess bakomliggande rationaliteter.

Man kunde på ett teoretiskt plan tänka sig olika typer av hindrande aspekter:

- Dåliga ansökningshandlingar, vilket kan vara en kompetensfråga, eventuellt en resursfråga
- Långsam hantering, vilket kan vara en resursfråga och en kompetensfråga, men även andra, mer dolda faktorer kan spela in. Samtidigt krävs en god och rättssäker hantering, dvs. kvalitetsaspekterna i handläggningen, en viss tid i anspråk.
- Överklaganden, vilket även ger frågan om orsaken för överklaganden, och av vilka dessa görs. Samtidigt utgör just rätten till överprövning en viktig rättighet i rättsstaten.

Den första punkten ovan berör exploatörerna, och är rimligen något man kan förvänta sig i början av en storskalig utbyggnad, vilket 3G-utbyggnaden vittnar om (Larsson 2008). Detta borde i så fall vara en övergående fas. Samtidigt kan man konstatera att denna punkt är beroende av aktörernas ageranden, vilket är något som inte bara beror på kompetens. Vindkraftutbyggnaden realiserar genom många aktörer snarare än ett litet antal operatörer som täcker hela landet (som i 3G-fallet). Enligt vindkraftssamordnare Lennart Värmbjörk gör projektörerna listor med områden tänkbara för vindkraft och bygger sedan där de inte stöter på motstånd från markägare. Detta antyder att man planerar efter markåtkomst, för det fall att vindlägena är likvärdiga. Lerman vittnar om att en del vindkraftsbolag är ”förvånansvärt amatörmässiga” i att driva processer. De begår ofta misstaget, enligt Lerman, att för mycket tänka att ”vindkraft vill väl alla ha, vi är miljövänliga”, och därmed ha tidiga samråd utan förståelse för andra perspektiv, vilket leder till konflikt och överklagan, i ett senare skede. Lerman konstaterar gällande MKB-processen att ett problem är att den drivs under själva domstolsprocessen, vilket ger en rad kompletteringsrundor innan fallet kan drivas vidare. Detta istället för att göra ett grundligare arbete med MKB:n tidigare. Detta är alltså en kritik gentemot exploatörerna, alternativt den rättsliga strukturen. En tvåstegs-MKB hade löst många av dessa problem, enligt Lerman, med en *preliminär* och en *slutgiltig*, för att ge en effektivare handläggning hos domstolarna. Lerman diskuterar med utgångspunkt i hennes och Lars Emmelins analys i ”Miljöregler - hinder för utveckling och god miljö?” (2004) fördelarna med att bygga upp ett slags ”typ-MKB” ett class assessment där man identifierade de viktigaste typerna av MKB som görs för att därmed kunna undvika att börja från början varje gång, och därmed kunde effektivisera processerna.

Den andra punkten kan bero på flera faktorer men har med prövningsinstanserna att göra, och kan hänga samman med mängden överklaganden under punkt tre. Man kan tänka sig att konsekvenserna av toppstyrda regelförändringar i prövningssystemet kan vara svårbedömda eller leda till nya flaskhalsar. Är det säkert att ett system baserat på miljöprövningar enligt miljöbalken kommer att ge kortare total prövningstid? Här skall också påpekas att prövningssystemet har vissa övergripande principer att följa i form av rättssäkerhet och likabehandling. Detta är principer som i praktiken kräver viss tid i anspråk för att kunna uppfyllas. När det gäller överklaganden bör man fråga sig hur stor andel av helheten som överklagas, och mer specifikt vad det är som överklagas. Är det huvuddelen storstadsbor med konservativt förhållningssätt till sitt fritidsboende i skärgården? Är det närboende som vill ha del av ersättningen för markanvändning? Beroende på vad prövningstiderna beror på kommer också föreslagna förändringar i prövningssystemet få olika effekt. Försämras allmänhetens förutsättningar för deltagande i planeringen av sin närmiljö av att ha färre offentliga beslut att överklaga, eller är det bättre att ha några få avgörande och samlade tillfällen? Är det säkert att

prövningstiderna totalt sett blir kortare för att överklagandemöjligheterna huvudsakligen förläggs till miljölagstiftningen än att vara uppdelade på två (eller fler) lagstiftningar som nu är fallet? Ett svar kan här vara att det beror på varför vindkraftprojekten överklagas. Och därom råder delade meningar. Hindertypologin är här ett utkast till en modell som kan utvecklas i samband med mer empiriskt förankrade klarlägganden som får förhållas till tydliggjorda syften med eller principer bakom lagstiftning och planering.

6. Förslag på studier

Användningen av de fyra teoretiska perspektiven eller begreppen ovan fungerade som verktyg att utveckla problematiseringen av vindkraftsutbyggnaden till en mer generaliserande nivå. Därmed har även vissa problem blivit mer tydliga. Problem, som leder till följande förslag på vidare studier.

a) Ta fram systematiskt kunskapsunderlag, exempelvis gällande tid för processer, vad som vanligen överklagas, av vem, övriga påverkande faktorer m.m.

b) Teckna utförlig och teoretiskt försvarbar hindertypologi, dvs. vad som tar tid, för att skilja på det som bör eller åtminstone får ta tid från det som inte bör ta tid.

c) Studera problemet med ”piecemeal engineering” i planeringssystemet, dvs. små oberoende revideringar av delarna i ett system som är beroende av att dess delar kan fungera väl ihop.

d) Undersök och ge svar på hur man avhjälp eventuella metodproblem hos offentliga utredningar inom området för fysisk planering.

e) Hur ser allmänhetens deltagande i vindkraftsutbyggnaden ut i praktiken? Hur påverkas detta av föreslagna ändringar i lagstiftningen? Hur förhåller sig sakägarfrågan till public participation?

f) Hur ser möjligheterna ut för att effektivisera användningen av miljökonsekvensbeskrivningar inom vindkraftsutbyggnaden, exempelvis genom så kallad class assessment, eller typ-MKB?



Foto: Mats Pehrson.

6.1. Utvecklade förslag

a) Som nämnt är det flera respondenter som vittnar om bristen på tillräckliga kunskapsunderlag och data över prövningstider och egentliga utfall av prövningarna över lag. Mycket talar därför för att även miljöprocessutredningens utredningsförslags ändringar åtminstone delvis vilar på föreställningar som inte har vederlagts. De vilar med andra ord delvis på antaganden och kuriösa fall vars representativitet inte kan bedömas och uttrycker därmed mer troligt en nationell politisk viljeförklaring att ”skynda på” utbyggnaden av vindkraft än en i planeringssystemet empiriskt förankrad kunskap om dess brister. Bristen på kontinuerlig kunskapsuppdatering om systemet, gör det svårt eller mer beroende på tillfälligheter om lagförslag lyckas träffa och åtgärda bristerna i systemet än att baserat på empiriska grunder avhjälpa de mest akuta bristerna. För att uppnå en mer *verkningsfull* process krävs detta kunskapsunderlag. En *snabbare* process kan man nå genom att göra färre prövningarna av färre saker, men det är tillfälligheter eller eventuellt slump som avgör om

detta sedan ger en mer, eller mindre, verkningsfull process. Förslagsvis kunde sådan kunskap samlas in och planeringssystemets hanteringen kartläggas. I detta större projekt kan ingå att bygga upp en databas över lovhantering liknande bygglovsdatabas som byggdes upp över Blekinge läns bygglov gällande 3G-master i MiSt-projektet. Beroende på inriktning av projektet kan större eller mindre tonvikt läggas på uppföljning av överklagande. dvs. förbättra kunskapsunderlaget gällande lovprocesser, även i lägre instanser. Vilka är de vanligaste överklagansorsakerna? Hur är utfallet? Vem överklagar och för vad? Finns det svårfångade eller dolda faktorer som påverkar processen i form av brist på kraftverk etc.? Vari ligger ineffektiviteten i systemet? Hur mycket av detta är Boverkets uppgift? En enkät till kommuner och länsstyrelser liknande PTS-enkäterna kan vara aktuell men utförd direkt i samarbete med SKL (som nuvarande enkät om friluftsliv i FiF-programmet). Även de stora vindkraftexploatorernas bild kan undersökas, exempelvis genom intervjuer av flera nyckelpersoner. De lägre instansernas domar kan samlas in och kartläggas.

b) Det empiriska arbetet med att förtydliga och ta fram ett bra kunskapsunderlag hänger samman med det mer teoretiska arbetet att förtydliga och utveckla hindertypologin, dvs. vad som *bör ta tid* i planering, och vad som *inte bör ta tid*. Styrkan med att ta fram en god hindertypologi är att man tydliggör vad det är man eftersträvar i systemet, så att man kan rikta in sig på att ta bort det som en majoritet finner vara mindre eftersträvansvärt. Det är i detta perspektiv som ”dubbelprövningen” kan granskas. Detta kan rimligen kopplas till deltagandaspekter under punkt e) nedan.

c) Ett problemområde kan hänskrivas till sektoriseringen av styrning av mark och miljö. För små sektorer ger en brist på överblick och dålig koherens i systemet. I inledningen nämns några av de revideringar av planeringssystemet som görs, i mycket bit för bit och utan större överblick över helheten. Effekterna av en sådan revidering är inte alltid överblickbara. Svensk miljölagstiftning har också kritiserats för att vara just ett lapptäcke som inte hänger samman, där också relationen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken i mycket är ett problem som ännu inte är löst (Emmelin och Lerman 2004, se exempelvis sidorna 131-132). Ett förslag på studier som knyter an till problemet med en splittrad översyn av lagstiftning kan man luta mot det tämligen vittgående motståndet mot särreglering för vindkraft, som många ser miljöprocessutredningens betänkande som. Ett sätt att höja blicken kunde vara att leta upp exempel på god samverkan mellan plan- och bygglagen och miljöbalken, när det fungerar, gränslandet där paradigmen får ta sig lika uttryck utan en ineffektiv dubbelprövning. Finns det goda exempel på tillfredsställande demokratiskt förankrade processer som ändå inte tar för lång tid, sett ur projektörernas perspektiv? Komparativa undersökningar kan visa på både intressanta likheter och olikheter, som jämförelsen med 3G-utbyggnaden här (se även Larsson & Emmelin 2009).

d) Miljöprocessutredningens förfarande bygger på den svårförståeliga idén om att vindkraftens utbyggnad enbart är beroende på organisatoriska och rättsdogmatiska lösningar. En empirisk undersökning kunde komplettera det rättsligt välgjorda betänkandet utredningen lagt fram, och de fortsatta studierna bör leda till konstruktiva förslag på hur man gör vindkraftsutbyggnaden både effektiv och rättssäker på samma gång. Initiativ till förändring är politiska, och det är en legitim modell, men det finns en problematik som är mycket intressant i styrningen av en utredningen genom de direktiv som utredningen har att jobba med. Gällande kunskapsbruk i tider av styrning mot centrala mål visas också skillnaden i det förgivettagna och det vedertagna. Man kunde tänka sig att det vore bättre att snarare ta reda på vilken typ av procedur som leder till god lokal acceptans av vindkraftsutbyggnad, i det att man centralt vill öka utbyggnadstakten, än att framförallt se till att minska möjligheterna att

överklaga vindkraftslokaliseringar. Det är här vi återkommer till metodfrågan; även om denna typ av empirisk kunskap skulle i allra högsta grad kunna bidra till en lyckad modell för en snabbare utbyggnad av vindkraft där markägare och lokalt boende och kommuner känner sig nöjda så riskerar både utredningsupplägget och det rättsdogmatiskt anlagda perspektivet att omöjliggöra denna typ av förståelse. Styrda av direktivet, för all del, kommer de att betrakta den potentiella lösningen som en strikt lagteknisk fråga. Här finns en brist i utredningssystemet.

e) Samråden, både inom plan- och bygglagen och miljöbalken (och, om miljöprocessutredningens förslag i SOU 2008:86 går igenom, speciellt inom miljöbalken) spelar en nyckelroll för allmänhetens deltagande i vindkraftsutbyggnaden. Hur deltagandet går till och framförallt vilket *reellt* (läs: law in action) inflytande samråden medför är emellertid inte klart. Det är ytterst en empirisk fråga. Förslagsvis skulle detta studeras genom att följa ett urval av samråd och sedan den process som följer. Studier inom andra typer av samråd visar på vikten av att inte missa lokal kunskap i projekt (Brunnarna i Holma, angående citytunnelprojektet i Malmö, Wickenberg 2003) och om relativt lyckade försök med medborgarjury i deltagande planering (Wiklund & Viklund 2006) eller mer om miljöbedömningen som en potentiell arena för allmänhetens deltagande (Sager 2001). Gällande bygglovsprocesser har det reella deltagandet ifrågasatts även för de som inkluderats och ansetts berörda enligt gällande rätt i fallet med den svenska 3G-utbyggnaden, i en studie som just skiljer på law in books och law in action på området (Larsson 2009). Detta aktualiserar också frågan om hur förhållandet är mellan sakägarbegreppet, som är ett rättslig gränsdragande, och public participation, som är ett mycket vanligt begrepp i planerings- och miljöbedömningsforskning.

f) Class assessment, dvs. standard-MKB, eller typ-MKB kan tas fram och visa på hur dessa kan användas för att effektivisera och snabba på processen. Många av grundfrågorna är liknande och borde leda till en lärandeprocess som sen i kombination med det specifika fallen ändå ger ett slags metodutveckling för användandet av MKB. Man kunde tänka sig ett framtagande av en välgrundad typologisering av platser (jfr Emmelin och Lerman 2004).

6.2. Avslutning

Inställningen till SOU 2008:86 beror mycket på vad man har för inställning till *vem* som ska tillåtas planera över vindkraftsutbyggnaden, *vem* som skall ta besluten och *på vilka grunder*. Om man tycker att det viktiga är att vindkraften blir utbyggd snabbt oavsett "lokala värderingar" föredrar man troligen ett förslag där mer centraliserad och kalkylerande planering får bestämma över mark och miljö. Om man däremot tycker att det är viktigt att kommunens makt att planera och pröva användningen av mark och miljö föredrar man troligen en tyngdpunkt vid en mer lokal och deliberativ modell. Samtidigt råder en komplicerande splittring av berörda parters föreställningsvärld, varför dessa kärnfrågor inte alltid så tydligt framstår.

Det finns ett retoriskt problem i debatten man måste undvika som granskare av betänkandet SOU 2008:86 eftersom dragkampen åt det centrala och kalkylerande hållet samtidigt strävar efter att bestämma över utbyggnaden av ett energislag som troligen är relativt allmänt accepterat – som energislag. Den som då protesterar mot rätten att bestämma över lokaliseringen riskerar därmed att retoriskt sett se ut att vara emot vindkraftutbyggnaden som sådan, vilket strikt talat är en helt annan fråga. Ett liknande resonemang tycks för övrigt ha

bäring på relationen mellan energislagen kärnkraft och vindkraft. Beroende på var man står i kärnkraftsfrågan kommer man av vissa att associeras till en position för eller emot vindkraft eller vice versa?

Förslagen på vidare studier kan tyckas spreta, men förhoppningen är att de är relativt välgrundade i redovisad pilotstudie. Storleken på studierna, vad som krävs i tid, resurser och arbetsinsats varierar naturligtvis för de olika föreslagna punkterna. Så gör också metod och eftersökta underlag. Det kan tyckas underligt att besvara uppställda frågor med ytterligare frågor. Syftet med pilotstudien var dock inte att besvara de uppställda frågorna, det kräver en mer långtgående och fördjupad studie. Syftet var att finslipa dessa initiala, i viss mån hypotetiska, frågor för att komma närmre förståelse för vilka de viktiga frågorna är, var huvudmotsättningarna och motsägelserna finns på ett så mångfacetterat område som styrning och planering av vindkraftutbyggnaden och dess rättsliga reglering.

Källförteckning

Litteratur

- Ahlén, Ingemar, Bach, Lothar, Baagøe, Hans J. & Pettersson, Jan (2007) *Fladdermöss och havsbaserade vindkraftverk studerade i södra Skandinavien*, NATURVÅRDSVERKET rapport 5748.
- Ahlén, Ingemar (2002) *Fladdermöss och fåglar dödade av vindkraftverk*, Fauna och flora 97:3: 14-22.
- Alexandersson, Ulf (2005-11) *Val av plats för vindkraftsetableringar. Komplement till miljökonsekvensbeskrivning till miljöbalken*, rapport från Naturvårdsverket.
- Baier, Mathias, ed. (2009) *Participative aspects on law - a socio-legal perspective*, Lund studies in Sociology of Law
- Bramme, Anders (2002) *Vindkraftens påverkan på fjällandskapet - en delstudie knuten till översiktsplanarbetet i Härjedalens kommun*, Länsstyrelsen i Jämtlands län.
- Carlman, Inga (1990) *Blåsningen. Svensk vindkraft 1973 till 1990*, Geografiska regionstudier N2 23, utgivna av Kulturgeografiska institutionen vid Uppsala universitet.
- Cowell, Richard (2007) Wind Power and 'The Planning Problem': the Experience of Wales, in *European Environment* 17, 291–306 (2007).
- Devlin E. (2002) *Factors affecting public acceptance of wind turbines in Sweden*, Master Thesis of Lund University International Master's Programme in Environmental Studies and Sustainability Science (LUMES).
- Drewitt, Allan L. and Langston, Rowena H.W. (2008) Collision Effects of Wind-power Generators and Other Obstacles on Birds, *Annals of the New York Academy of Sciences*, Vol. 1134, pp 233-266, Blackwell.
- Ebbesson, Jonas (2003) *Miljörätt*, Iustus Förlag.
- Emmelin et al., i tryck.
- Emmelin, Lars (2006) [ed.] *Effective Environmental Assessment Tools - critical reflections on concepts and practice*. [Blekinge Institute of Technology Research Report 2006:3].
- 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 & Lerman, Peggy (2004) *Miljöregler – Hinder för utveckling och god miljö?* Research Report 2004:9, ISSN: 1103-1581, Blekinge Tekniska Högskola.
- Emmelin, Lars & Lerman, Peggy (2006) *Styrning av markanvändning och miljön*, Ansvarskommitténs skriftserie maj 2006, Stockholm.
- Emmelin, Lars & Söderblom, Ingmarie (2002) *Spelet om 3G – en förstudie av mastfrågan*, Blekinge Institute of Technology, research report no 2002:07.
- Henecke, Birgitta (2006) *Plan och protest. En sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen*. Lund dissertations in Sociology, Lund University.
- 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].

Hydén, Håkan (2002b) *Rättssociologi som rättsvetenskap*, Lund: Studentlitteratur.

Hydén, Håkan & Wickenberg, Per, red. (2008) *Contributions in Sociology of Law. Remarks from a Swedish horizon*, Lund studies in Sociology of Law.

Johnson, Gregory D., Erickson, Wallace P., Strickland, M. Dale, Shepherd, Maria F., Shepherd, Douglas A. & Sarappo, Sharon A. (Oct. 2003) Mortality of Bats at a Large-Scale Wind Power Development at Buffalo Ridge, Minnesota, *American Midland Naturalist*, Vol. 150, No. 2 pp. 332-342, The University of Notre Dame.

Karlsson, Johnny (1994) *Fågelstudier i anslutning till havsbaserat vindkraftverk vid Nogersund i Blekinge*, Sydkraft, NUTEK, Elforsk, BPA.

Kiseleff, Riittaaino (2003) *Kärrnycklars kamp i Natura 2000 områden mot vindkraftsetablering i Stjups på Gotland*, Projekt rapport, Högskolan på Gotland.

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 & 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

McLaren Loring, Joyce (2007) Wind energy planning in England, Wales and Denmark: Factors influencing project success, *Energy Policy* 35 (2007) 2648–2660.

Peczenik, Alexander (1995) *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Fritzes: Stockholm.

Pedersen, Eja (2007) *Human response to wind turbine noise – perception, annoyance and moderating factors*, Occupational and Environmental Medicine, Department of Public Health and Community Medicine, Institute of Medicine, The Sahlgrenska Academy, Göteborg

University.

Pedersen, Eja (2003) *Noise annoyance from wind turbines - a review*. Rapport 5308, Naturvårdsverket.

Pettersson, Jan (2005) *Havsbaseerade vindkraftverks inverkan på fågellivet i södra Kalmarsund*, Statens Energimyndighet.

Pettersson, Maria (2006) *Legal preconditions for wind power implementation in Sweden and Denmark*, Licentiate thesis at Luleå University of Technology, Department of business administration and social sciences, Division of jurisprudence.

Pound, Roscoe (1910) *Law in books and law in action*, *American Law Review*, vol. 44, pp 12-36.

Sager, Tore (2001) *A planning theory perspective on the EIA*, in Hilding-Rydevik, Tuija (ed.) *EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries*, Stockholm, Nordregio report 2001:6.

Sandell, Klas (2001) *Ett reservatsdilemma - Kiruna nationalparksförslag 1986-1989 och makten över fjällen som fritidslandskap*, Rapport R 2000:5, Östersund: ETOUR.

Sundberg, Jan och Söderman, Malin (1999) *Windpower and Grey Seals - An impact assessment of potential effects by sea-based windpower plants on a local seal population*.

Svensk Vindenergi (2008) *Med tankarna i vindkraft – Vindkraft i Sverige 2020*.

Svensson, Anna (2006) *Hur kan kommunernas incitament till att investera i förnyelsebar energi öka? En studie av vindkraften*. Luleå Tekniska universitet, Nationalekonomi, Institutionen för industriell ekonomi och samhällsvetenskap, avdelningen för samhällsvetenskap, 2006:122.

Söderholm, Patrik, Ek, Kristina & Pettersson, Maria (2005) *Wind power development in Sweden: Global policies and local obstacles*. In *Renewable and Sustainable Energy Reviews 11* (2007) 365-400.

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].

Westerberg, Håkan (1994) *Fiskeriundersökningar vid havsbaserat vindkraftverk 1990 – 1993*, Utredningskontoret i Jönköping.

Westerberg, Håkan (1997) *Havsbaserat vindkraftverk vid Nordersund: Effekter på blankålsfisket*, Fiskeriverkets Kustlaboratorium.

Westerlund, Staffan (1980) *Naturvård och pågående markanvändning. En undersökning av naturvårdslagens ersättningsregler*. Publica Liber.

Westholm, Marie-Hélène (2008) *Offshore wind power and the challenges related to public participation and local acceptance: Comparative case study in France and Denmark*, Lund University. Master Thesis of Lund University International Master's Programme in Environmental Studies and Sustainability Science (LUMES).

Wickenberg, Per (2003) *Brunnarna i Holma. Samrådets konkreta genomförande 2000-2002 för Citytunnelprojektet i Malmö*, Sociology of Law, Lund University Research Report 2003:1.

Wiklund, Hans & Viklund, Per (2006) *Public deliberation in strategic environmental assessment: an experiment with citizen's juries in energy planning*, in Emmelin, L. (2006)

[ed.] *Effective Environmental Assessment Tools - critical reflections on concepts and practice*. [Blekinge Institute of Technology Research Report 2006:3].

Wizelius, Tore, Britse, Gunilla & Widing, Angelica (2005) *Vindkraftens Miljöpåverkan - Utvärdering av regelverk och bedömningsmetoder*, Högskolan på Gotland, Centrum för Vindkraftsinformation vid inst. för Naturvetenskap och Teknik.

Wizelius, Tore (2007) *Vindkraft i teori och praktik*. Upplaga 2. Lund: Studentlitteratur.

Wolsink, Maarten (2007) Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation, in *Energy Policy* 35 (2007) 2692–2704.

Wolsink, Maarten (2005) Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of ‘backyard motives’, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 11 (2007) 1188–1207.

Åkerman, Nordal (1993) *The necessity of friction: nineteen essays on vital force*, Heidelberg: Physica-Vlg. Cop.

Öhman, Marcus C. (2005) *VINDREV - Havsbaserade vindkraftverk som artificiella rev: Effekter på fisk*.

EU-direktiv

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el (direktivet om förnybar el).

Proposal for a directive of the European parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources, 2008-01-23.

Förarbeten

Betänkande 2001/02:NU17 *Energipolitik*

Betänkande 2002/03:NU6

Betänkande 2005/06:NU17

Dir. 1998:35 *Förutsättningar för lokalisering av vindkraft*

Dir. 2007:184

Proposition 1985/86:1 *En ny plan- och bygglag*. Stockholm: Bostadsdepartementet.

Proposition 1996/97:84 *En uthållig energiförsörjning*

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

Proposition 2002/03:40 *Elcertifikat för att främja förnybara energikällor*

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

Proposition 2005/06:154 *Förnybar el med gröna certifikat*

Regeringens skrivelse, rskr. 2001/02:317

Regeringens skrivelse, rskr. 2002/03:133

Regeringens skrivelse, rskr. 2005/06:361

Regeringens skrivelse, rskr. 2007/08:131 *Regelförenklingsarbetet*

SOU 1998:152 *Vindkraften – en ren energikälla tar plats. Lägesrapport från Vindkraftsutredningen*, Stockholm: 1998.

SOU 1999:75 *Rätt plats för vindkraften, del 1. Slutbetänkande av Vindkraftsutredningen*, Stockholm: 1999.

SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande*, PBL-kommitténs slutbetänkande.
SOU 2008:68 *Bygg – Helt enkelt*, Byggprocessutredningens betänkande.
SOU 2008:86 *Prövning av vindkraft*, delbetänkande av Miljöprocessutredningen, Stockholm.

Författningar

Byggnadslag (1947:385)
Ellagen (1997:857)
Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och miljöskydd
Förordningen (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft
Lag (2003:113) om elcertifikat
Lag (1966:314) om kontinentalsockeln
Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon
Miljöbalk (1998:808)
Plan- och bygglag (1987:10)

Rättsfall

Miljööverdomstolen M 9282-02 2003-11-07
Miljööverdomstolen M 2210-08, dom 2008-11-19, Övertorneå
Miljööverdomstolen M 8328-99, fall från 2001, Tjörn
Miljööverdomstolen M 6218-06 dom från 20 november 2006, MÖD 2006:66
Miljööverdomstolen M 2602 -07, Öland
Miljödomstolen, M 203-02, 2003-12-22, Fladen
Regeringen 2004-10-07, Fladen

Övrigt

Boverket, Yttrande 16 december 2008 över SOU 2008:86
Boverket (2008-05-30) *Manus till Vindkraftshandboken. Planering och prövning av vindkraftverk på land och i kustnära vattenområden*, Boverkets d.nr. 2323-3518/2007
Boverket (mars 2008) *Boverkets planenkät. Länsstyrelsernas redovisning av läget för 2006*.
Boverket 2003 *Planering och prövning av vindkraftanläggningar*
Dir. 2007:184, *Tilläggsdirektiv till Miljöprocessutredningen*
Energimyndigheten (2007) *Nytt planeringsmål för vindkraften år 2020*, ER 2007:45
Energimyndigheten (1 maj 2001) *Vindkraften i Sverige*
Energimyndigheten, Yttrande 8 december 2008 över SOU 2008:86
Miljödepartementets d.nr 2007/4286/H
Miljöprocessutredningens (M 2007:04) första direktiv, Dir. 2007:94
Naturvårdsverket, Yttrande 18 december 2008 över SOU 2008:86
NyTeknik 27/11 2008 *Försvaret öppnar för vindkraft till havs*, av Charlotta von Schultz.
Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Bryssel, 7224/07 Concl 1
Pressmeddelande 6 oktober 2008, Miljödepartementet, *Miljöminister Andreas Carlgren kommenterar miljöprocessutredningens delbetänkande om vindkraften*.
Riksantikvarieämbetet, Yttrande 8 december 2008 över SOU 2008:86
Riksrevisionen, (2005) *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik*, RiR 2005:12.
Sveriges Arkitekter, Yttrande 16 december 2008 över SOU 2008:86
Sveriges Kommuner och Landsting, Yttrande 12 december 2008 över SOU 2008:86

Bilaga: Boverkets lista över vindkraftens relevanta lagrum

Tabell: Uppställning från Manus till Vindkraftshandboken 2008-05-30, s 62-63.

Beslut (författning) och beslutande myndighet	Typ av vindkraftverk som berörs	Överklagandeinstans och typ av överprövning
Översiktsplan (PBL) (Även ändring av översiktsplan för en viss del av kommunen eller ett tillägg för att tillgodose ett visst intresse) Kommunfullmäktige	I princip alla slags vindkraftverk, såväl på land som i vatten inom territorialgränsen. Särskilt ansvar att ange områden av "riksintresse", t.ex. för vindkraftverk.	Överklagan: Länsrätten – kammarrätten – Regeringsrätten (laglighetsprövning).
Områdesbestämmelser Kommunfullmäktige	I princip alla slags vindkraftverk.	Överklagan: Länsstyrelsen – regeringen – Regeringsrätten (rättsprövning).
Detaljplan (PBL) Kommunfullmäktige (Områdesbestämmelser kan ibland ersätta detaljplan)	I princip alla slags vindkraftverk. Lagligt krav på detaljplan gäller dock bara om vindkraftverk "får betydande inverkan på omgivningen", utgör "ny sammanhållen bebyggelse" eller ska "förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse" (5 kap. 1 § PBL).	Överklagan: Länsstyrelsen – regeringen – Regeringsrätten (rättsprövning).
Bygglöv (PBL) Kommunal nämnd	Om turbinens diameter är större än 2 meter, om kraftverket ska placeras på ett avstånd från fastighetens gräns som är mindre än höjden på kraftverket eller om kraftverket ska fastmonteras på byggnad (8 kap. 2 § första stycket 6 PBL).	Överklagan: Länsstyrelsen – länsrätten – kammarrätten – Regeringsrätten.
Tillstånd (9 och 11 kap miljöbalken) Miljödomstolen	Enstaka vindkraftverk eller gruppstation för vindkraft uppförda i vattenområde med tre eller flera vindkraftaggregat med en sammanlagd uteffekt på mer än 1 MW.	Överklagan: Miljööverdomstolen.
Tillstånd (9 kap miljöbalken) Länsstyrelsen	Enstaka vindkraftverk eller gruppstation för vindkraft på land med 3 eller flera vindkraftaggregat med en sammanlagd uteffekt på mer än 25 MW.	Överklagan: Miljödomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd).
Anmälan (9 kap miljöbalken) Kommunal nämnd	Enstaka vindkraftverk eller gruppstation för vindkraft på land med en sammanlagd uteffekt av mer än 125 kW men högst 25 MW.	Överklagan: Länsstyrelsen – miljödomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd).
Tillåtlighetsprövning (17 kap miljöbalken) Regeringen	Regeringen får i vissa fall förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av en anläggning under vissa förutsättningar. Kommunen kan också begära att regeringen prövar gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt på minst 10 MW.	Överklagan: Regeringsrätten (rättsprövning).
Samråd (12 kap 6 § miljöbalken) Länsstyrelsen	Vindkraftverk som inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt enligt andra regler i miljöbalken och som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.	Överklagan: Miljödomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd)
Tillstånd vid påverkan på särskilt skydds- eller bevarandeområde (miljöbalken) (Med andra ord "Natura 2000-område") Länsstyrelsen eller miljödomstolen	Alla slags vindkraftverk som "på ett betydande sätt kan påverka miljön" i naturområdet, även om det placeras utanför (7 kap. 28 a § miljöbalken).	Överklagan vid särskilt beslut av länsstyrelsen: Miljödomstolen – Miljööverdomstolen.
Dispens från strandskydds-förordnande (7 kap. miljöbalken) Länsstyrelsen eller kommunal nämnd	Alla slags vindkraftverk som inte tillståndsprövas enligt balken på annat sätt, t.ex. som "miljöfarlig verksamhet" (i dessa fall bedöms strandskyddsfrågan inom ramen för prövningen).	Överklagan: (Länsstyrelsen) – miljödomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd)
Dispens från förbud inom biotopskyddsområde (7 kap. miljöbalken) Länsstyrelsen	Alla slags vindkraftverk som "kan skada naturmiljön" (7 kap. 11 § miljöbalken). Dispens kan inte ges på skogsmark.	Överklagan: Miljödomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd)
Dispens från förordnande om landskapsbildsskydd Länsstyrelsen	Alla slags vindkraftverk som omfattas av föreskrifterna i förordnandet.	Överklagan: Miljödomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd)
Dispens från föreskrifter inom natur- eller kulturresevat (miljöbalken) Länsstyrelsen eller kommunal nämnd	Alla slags vindkraftverk som omfattas av de särskilda föreskrifterna (7 kap. 7 § andra stycket och 9 § andra stycket).	Överklagan: (länsstyrelsen) – Miljödomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd)
Dispens från föreskrifter inom vattenskyddsområde (7 kap. miljöbalken) Kommun eller länsstyrelsen	Alla slags vindkraftverk som omfattas av de särskilda föreskrifterna (7 kap. 21– 22 §§).	Överklagan: (länsstyrelsen) – Miljödomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd)

Tillstånd till ingrepp i fast fornlämning, fornlämningsområde, byggnadsminne m.m. (kulturminneslagen) Länsstyrelsen	Alla slags vindkraftverk om byggnationen innebär att "rubba, ändra eller ta bort" en fast fornlämning (2 kap. 12 § kulturminneslagen).	Överklagande: länsrätten - kammarrätten (prövningstillstånd) - Regeringsrätten (prövningstillstånd)
Ledningskoncession (ellagen) Energimarknadsinspektionen	Starkströmsledningar (2 kap. 1 § ellagen och 17 § elförordningen).	Överklagan: Regeringen - Regeringsrätten (rättsprövning)
Ledningsrätt (ledningsrättslagen) Lantmäterimyndigheten	Anslutande starkströmsledning till alla vindkraftverk som ska anslutas till elnätet och där rätten till ledning inte lösts genom avtal.	Överklagan: Fastighetsdomstolen - Hovrätten
Hinderprövning mot • intrång i luftrummet vid flygplats • intrång i övrigt Anmälan om hinder högre än 40 m. Prövning av skyddsavstånd för luftradiosystem. Luftfartsstyrelsens regler för civil luftfart: BCL- F 2, F 3 BCL-F 4.1 Svensk Standard SS 447 10 12 Flygplatschefen LFV/ANS Luftfartsstyrelsen (hindermarkering)	I praktiken alla vindkraftverk.	
Tillstånd för anslutning till allmän väg (väglagen) Vägverket	Alla vindkraftverk där ny anslutning till allmän väg görs.	Länsstyrelsen
Tillstånd för undervattenskablar (Lagen om kontinentalsockeln) Regeringen	Undervattenkablar på kontinentalsockeln i samband med havsbaserade vindkraftverk.	Regeringsrätten (rättsprövning)
Tillstånd till sjömätning (lag och förordning om skydd för landskapsinformation) Försvarsmakten, Sjöfartsverket, Lantmäteriverket	Alla vindkraftverk till havs där område och kabelstråk behöver sjömätas.	
Anmälan eller tillstånd för vattenverksamhet (11 kap. miljöbalken) Länsstyrelsen respektive miljödomstolen	Muddring, ledningsdragning, fundament, broar etc. i samband med vindkraftverk i vattenområden	