

# Utvärdering av nuvarande lagar, författningar och administrativa förfaranden för att identifiera hinder för uppförande av produktionsanläggningar för produktion av el från förnybara energikällor.

Enligt artikel 6 i Europaparlamentets och Rådets direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el.

# Sammanfattning

Föreliggande rapport efterfrågas i *Europaparlamentets och Rådets direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el*, artikel 6. Rapporten skall *utvärdera* nuvarande lagar och författningar samt administrativ handläggning för att identifiera hinder vid uppförandet av produktionsanläggningar för förnybar el. Rapporten är strukturerad för att återspegla det som efterfrågas i artikel 6.

De produktionstekniker för förnybar el som i Sverige bedöms vara intressanta för utbyggnad de närmaste åren är vindkraft, småskalig vattenkraft och biobränslebaserad kraftvärme. Förutsättningarna för att uppföra dessa tekniker har utvärderats enligt önskemålen i artikel 6 i direktiv 2001/77/EG. Vindkraft är den teknik som bedöms ha störst potential ur ett resursperspektiv. Det är också den teknik som är nyast samt stöter på flest hinder.

Många utredningar har gjorts för att undersöka förutsättningar och problem vid uppförandet av vindkraftverk. Ett problem i Sverige är att två lagar, Miljöbalken och Plan- och bygglagen, reglerar uppförandet av vindkraftverk med avseende på tillstånd och miljökonsekvensbeskrivning. Denna *dubbelreglering* ger upphov till dubbelarbete för den sökande och de berörda myndigheterna. Båda lagarna är under översyn av varsin parlamentarisk tillsatt kommitté. Dubbelregleringen är inte specifik för vindkraft utan gäller även för annan verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalken.

Ett annat problem är att vindkraften ofta förbises i den översiktsplan för fysisk planering som alla kommuner enligt lag skall upprätta. Enligt utvecklad praxis är det svårt att få tillstånd till vindkraftverk om inte området utpekats som lämpligt i översiktsplanen. För att vindkraften i översiktsplanen ska kunna hävda sig i förhållande till andra, etablerade bevarandebestånd krävs att områden med särskilt goda vindförhållanden definieras som områden av *riksintresse* för vindkraft. Arbete med att utse områden av riksintresse för vindkraft pågår inom Statens energimyndighet.

Den småskaliga vattenkraften lider av att all vattenverksamhet behandlas lika, oavsett storlek. Det resulterar i relativt kostsamma och tidsödande utredningar för den småskaliga vattenkraften. Miljöbalkskommittén, som utreder miljöbalken, har lämnat förslag på att ändra lagstiftningen, vilket skulle kunna underlätta tillståndprocessen för dem som vill anlägga mindre dammar och kraftverk. Det största problemet för att uppföra småskalig vattenkraften bedöms vara ekonomin samt acceptansfrågan. Av den anledningen finns få utredningar angående legala och administrativa hinder.

Biobränslebaserad kraftvärme utgörs ofta av större anläggningar än vad som är fallet med vindkraft samt småskalig vattenkraft. Den gällande lagstiftningen samt tillståndsprocessen upplevs därför inte som så betungande eftersom projekten i sig själva är stora och sällan förekommande. Det finns dock liten erfarenhet av den gällande lagstiftningen eftersom inga större anläggningar har uppförts sedan den trädde i kraft.

Sist i rapporten behandlas det som efterfrågas i artikel 7.7 i direktiv 2001/77/EG om *tillträde till nätet*. Inga åtgärder bedöms vara nödvändiga för att underlätta tillträde till nätet för el producerad från förnybara energikällor. En förändring av ellagen gällande nätavgiften för produktionsanläggningar mindre än 1500 MW skall utredas vidare.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>Innehållsförteckning</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>6</b>
<i>1.1 Disposition</i> .....	7
<b>2. Syfte</b> .....	<b>8</b>
<b>3. Definitioner</b> .....	<b>10</b>
<b>4. Vindkraft – utvärdering av nuvarande lagar, författningar och tillståndsförfaranden</b> .....	<b>13</b>
<i>4.1 Minska lagstiftningshinder och andra hinder- Vindkraft</i> .....	13
<i>4.2 Effektivare förfaranden på lämplig administrativ nivå - Vindkraft</i> .....	16
<i>4.3 Är regler objektiva, icke-diskriminerande och tydliga - Vindkraft</i> .....	19
<b>5. Vattenkraft- Utvärdering av nuvarande lagar, författningar och tillståndsförfaranden.</b> .....	<b>20</b>
<i>5.1 Minska lagstiftningshinder och andra hinder - Vattenkraft</i> .....	20
<i>5.2 Effektivare förfaranden på lämplig administrativ nivå - Vattenkraft</i> .....	21
<b>6. Biokraftvärme - Utvärdering av nuvarande lagar, författningar och tillståndsförfaranden</b> .....	<b>23</b>
<i>6.1 Minska lagstiftningshinder och andra hinder - Biokraftvärme</i> .....	23
<b>7. Översikt över vilken nivå som har uppnåtts</b> .....	<b>24</b>
<i>7.1 Pågående utredning</i> .....	24
<i>7.2 Samordning mellan de olika administrativa organen</i> .....	24
<i>7.3 Möjligheten att fastställa särskilda riktlinjer</i> .....	27
<i>7.4 Utseendet av myndigheter</i> .....	28
<b>8. Bedömning över vilka åtgärder som skall vidtas för att underlätta tillträde till nätet.</b> .....	<b>29</b>

<i>8.1 Anslutning till nätet</i> -----	29
<i>8.2 Nedsättning av nätavgiften för småskalig elproduktion</i> -----	30
<i>8.3 Tvåvägsmätning</i> -----	31
<b>Referenslista</b> -----	<b>32</b>

# 1. Inledning

Denna rapport syftar till att undersöka om det finns legala och administrativa hinder för etablering av förnybara energikällor i Sverige. Rapporten behandlar inte de ekonomiska förutsättningarna för förnybar elproduktion och inte heller acceptansfrågan för olika produktionsanläggningar.

Rapporten efterfrågas i *Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el*, artikel 6.2. Rapporten innehåller också det som efterfrågas i artikel 7.7 i direktivet om tillträde till nätet. Artikel 6.1, 6.2 och 7.7 återges i kapitel 2 i denna rapport.

Sverige använder sig av tillståndsförfarande vid etablering av nya elproduktionsanläggningar, dvs. att det krävs ett tillstånd för att få etablera en elproduktionsanläggning. Den möjlighet till upphandlingsförfarande som anges i elmarknadsdirektivets (96/92/EG) artikel 4 tillämpas inte i Sverige.

Den svenska elproduktionen baseras till ca 45 % på vattenkraft. Den statistiskt genomsnittliga tillrinningen ger en nettoproduktion på ca 64 TWh/år. Tack vare den goda tillgången på vattenkraft är Sverige det land i EU som producerar mest el från förnybara energikällor. Sverige har också en väl utvecklad skogsindustri som sedan länge producerar el från biobränslen. På senare tid har kraftvärmen inom fjärrvärmeproduktionen successivt konverterats mot biobränslen eller sameldning av fossila bränslen och biobränslen. I mitten av 1990- talet började vindkraften att etablera sig i Sverige. Det är i dagsläget inte troligt att någon ytterligare förnybar elproduktionsteknik är ekonomiskt intressant i Sverige under de närmaste åren.

Ett antal utredningar har genomförts i Sverige för att utreda möjligheterna att underlätta etablering av förnybar elproduktion. Framför allt har dessa utredningar varit inriktade på vindkraft.

I december 1999 tillsatte regeringen en parlamentarisk sammansatt kommitté med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer [5]. Kommittén skall bl.a. ägna särskilt intresse åt prövningsordningen och andra regler för mål om tillstånd enligt miljöbalken. Miljöbalkskommittén presenterade ett delbetänkande 2002, *Miljöbalken under utveckling, ett principbetänkande* (SOU 2002:50) [6].

I juni 2002 beslutade regeringen att tillkalla en ytterligare parlamentarisk sammansatt kommitté och gav den i uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs. I juni 2003 överlämnade PBL-kommittén betänkandet *Främjande av el producerad från*

*förnybara energikällor – En utvärdering med koppling till PBL och förslag till fortsatt arbete.* Det betänkandet efterfrågades i kommittédirektivet med hänvisning till artikel 6.2 i direktivet 2001/77/EG.

## **1.1 Disposition**

Dispositionen i föreliggande rapport är utformad för att avspegla det som efterfrågas i direktiv 2001/77/EG. För att underlätta för läsarna av denna rapport innehåller kapitel 3 förklaringar till olika begrepp. Därefter avhandlas det som efterfrågas i artikel 6.1, för vindkraft i kap 4, vattenkraft kap 5 och biokraftvärme kap 6.

I kapitel 7 redovisas så som det formuleras i artikel 6.2 ”...en översikt över vilken nivå som uppnåtts och särskilt vad gäller följande frågor:”

Kapitel 8 behandlar det som i direktivet efterfrågas i artikel 7.7 angående tillträde till nätet.

## 2. Syfte

Föreliggande rapport efterfrågas i direktiv 2001/77/EG artikel 6.2:

### Artikel 6 Administrativa förfaranden

1. Medlemsstaterna eller de behöriga organ som medlemsstaterna har utsett, skall utvärdera nuvarande lagar och författningar om de tillståndsförfaranden eller andra förfaranden som anges i artikel 4 i direktiv 96/92/EG för uppförande av produktionsanläggningar för produktion av el från förnybara energikällor i syfte att

- minska lagstiftningshinder och andra hinder för en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor.
- få fram effektivare och snabbare förfaranden på lämplig administrativ nivå, och
- se till att reglerna är objektiva, klara och tydliga samt icke-diskriminerande och beaktar fullt ut särdragen i de olika teknikerna för att utnyttja förnybara energikällor.

2. Medlemsstaterna skall senast den 27 oktober 2003 offentliggöra en rapport om den utvärdering som avses i punkt 1, vid behov med en beskrivning av de åtgärder som har vidtagits. Syftet med denna rapport är att, om det är relevant i nationell lagstiftning, ge en översikt över vilken nivå som uppnåtts och särskilt vad gäller följande frågor:

- Samordning mellan de olika administrativa organen när det gäller tidsfrister, mottagande och behandling av ansökningar om tillstånd.
- Möjligheten att fastställa särskilda riktlinjer för den verksamhet som avses i punkt 1 och möjligheten att införa ett snabbplaneringsförfarande för producenter av el från förnybara energikällor.
- Utseendet av myndigheter för att medla vid tvister mellan tillståndsgivande myndigheter och dem som ansöker om tillstånd.

3. ...

I artikel 7 i direktiv 2001/77EG behandlas nätfrågor och artikel 7.7 lyder:

7. Medlemsstaterna skall i den rapport som avses i artikel 6.2 även bedöma vilka åtgärder som skall vidtas för att underlätta tillträde till nätet för el producerad från förnybara energikällor. I denna rapport skall bl.a. möjligheten att införa tvåvägsmätning undersökas.

### 3. Definitioner

I detta avsnitt ges korta förklaringar av vissa begrepp i rapporten samt vissa instansers roll i samband med tillståndsgivning för etablering av elproduktionsanläggningar. Definitionerna presenteras i bokstavsordning.

#### **Förvaltningsmyndighet**

Självständig organisatorisk enhet inom den statliga eller kommunala förvaltningen. Ett mera vidsträckt begrepp är *myndighet* som även innefattar domstolar.

#### **Högsta domstol**

I den mån Miljööverdomstolens domar och beslut får överklagas sker detta till Högsta domstolen. För prövning i Högsta domstolen krävs i princip att Högsta domstolen meddelar prövningstillstånd.

#### **Kommun**

En (primär) kommun är ett territoriellt avgränsat område och administrativ enhet för lokal styrelse. Ansvaret för kommunens miljö- och hälsoskyddsarbete ligger på Miljö- och hälsoskydds nämnden som tillsammans med sin förvaltning Miljökontoret är en myndighet inom kommunen.

#### **Län**

Regionalt förvaltningsområde. Det finns 21 län i Sverige. Länsgränsen sammanfaller ofta med landstingets gränser. Landstinget är en sekundär kommun som innefattar flera primära kommuner. Landstinget behandlar kommunövergripande frågor som sjukvård.

#### **Länsstyrelse**

Länsstyrelse är den högsta civila statliga förvaltningsmyndigheten i varje län och lyder direkt under regeringen. Länsstyrelsens uppgifter som ofta har tillsynskaraktär, omfattar bl.a. miljö- och kulturmiljövård, plan- och byggfrågor och naturresurser. Från och med den 1 januari 1999 finns det vid varje länsstyrelse en självständig Miljöprövningsdelegation (MPD), som beslutar i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt Miljöbalken.

#### **Miljöbalken (MB)**

Miljöbalken (SFS 1998:808) gäller sedan den 1 januari 1999. Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling. Balken ska tillämpas så att hälsa och miljö skyddas. En av Miljöbalkens viktigaste principer är den följande: ”Alla som bedriver eller avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som faller under Miljöbalkens regler skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.” Alla som bedriver eller avser bedriva en miljöfarlig verksamhet

måste ansöka om tillstånd. Miljödomstolarna ska vid sin prövning tillse att Miljöbalkens krav uppfylls.

### **Miljödomstol**

Miljödomstolen är en del av tingsrätten. Miljödomstolen behandlar ansökningar om tillstånd när det gäller miljöfarliga verksamheter. Det finns fem stycken regionala miljödomstolar i landet.

### **Miljöfarlig verksamhet**

Miljöfarlig verksamhet definieras i 9 kapitlet 1 § miljöbalken. Med miljöfarlig verksamhet avses i huvudsak:

- utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas ,
- användning av byggnader eller anläggningar på sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom utsläpp till luft, vatten eller mark,
- användning av byggnader eller anläggningar på sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen i form av buller, skakningar, ljus eller strålning.

Produktionsanläggningar för el torde som regel utgöra miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i miljöbalken.

### **Miljööverdomstol**

Miljööverdomstol är en avdelning inom Svea hovrätt. I den mån Miljödomstolens domar och beslut får överklagas sker detta till Miljööverdomstol.

### **Plan- och bygglag (PBL)**

PBL (SFS 1987:10) gäller sedan 8 januari 1987. Lagen reglerar planering av mark och vatten samt byggande. Det grundläggande syftet med lagstiftningen är att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

### **Regeringen**

Regeringen prövar verksamheter som har stor påverkan på miljön och naturresurser så som järn och stålverk, massfabriker, flygplatser och anläggningar inom området ”El, gas, värme och kyla” med en tillförd effekt större än 200 MW. Regeringen tillåtlighetsprövar också vindkraftsparker större än 10 MW.

### **Riksintresse**

Riksintressen regleras i Miljöbalken och innebär i korthet att områden som genom sitt läge eller sin beskaffenhet är särskilt lämpade för vissa viktiga och nödvändiga funktioner i samhället kan utpekade som av riksintresse. Det innebär i sin tur att sådana områden ska skyddas mot åtgärder som kan försvåra den funktion eller det utnyttjande det är fråga om. Riksintressen utses av centrala förvaltningsmyndigheter. Vilken myndighet som ansvarar för olika intressen framgår av Förordningen (SFS 1998:896) om *hushållning med mark och*

*vattenområden m.m.* Statens energimyndighet ansvarar för att utse områden av riksintresse för energiproduktion och energidistribution. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål behandlas *företräde* i 3 kap 10 § MB.

## **SFS**

Svensk författningssamling

### **Tillståndsgivande organ**

Tillståndsgivande organ är bland andra regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna (Miljö- och hälsoskyddsnämnden) och miljödomstolarna. I ”Förordning (SFS 1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd” anges vilka anläggningar som fordrar tillstånd för uppförande och drift samt till vilket organ som prövningen om tillståndet hänförs.

### **Tingsrätt**

Allmän domstol i första instans. Det finns 72 tingsrätter fördelade över hela landet.

## 4. Vindkraft – utvärdering av nuvarande lagar, författningar och tillståndsförfaranden

Vindkraft bedöms av Statens energimyndighet vara en av de billigaste förnybara energiteknikerna för ny elproduktion. Det är också vindkraften som bedöms erbjuda de största potentialerna för förnybar elproduktion. Vindkraftverken är utsläppsfria men påverkar närmiljö och landskap, främst visuellt, men också genom t.ex. ljudpåverkan eller med avseende på fiske, rennäring etc. Om vindkraft skall kunna hävda sina miljöfördelar är rätt lokalisering och utformning avgörande.

### 4.1 Minska lagstiftningshinder och andra hinder- Vindkraft

I detta avsnitt behandlas följande:

- Dubbelreglering med avseende på tillstånd och miljökonsekvensbeskrivning i PBL respektive MB.
- Vindkraftverk tillståndsprövas efter samma system som stora industrier.
- Effektstorlek används vid ärendeprövning av vindkraftverk.
- Etableringar av vindkraftverk i vattenområden enligt MB.

#### Dubbelreglering

Sverige använder sig av tillståndsförfarande.

För att få bygga vindkraftverk krävs prövning enligt två lagar. Plan- och bygglagen (PBL), SFS 1987:10, respektive Miljöbalken (MB), SFS 1998:808.

Dubbelregleringen har berörts i flera utredningar, bland annat i *Rätt plats för vindkraft* (SOU 1999:75) [2] och nu senast i Plan- och bygglagsutredningens betänkande *Främjande av el producerad från förnybara energikällor* [1].

PBL kräver i de flesta fall *bygglov* från kommunens byggnadsnämnd för byggandet av landbaserade<sup>1</sup> vindkraftverk. Denna lag reglerar byggande och den fysiska planeringen.

---

<sup>1</sup> Havsbaseade vindkraftverk kräver alltid prövning av miljödomstolen enligt MB.

Det krävs oftast även en *tillståndsprövning* enligt MB som förutom uppförandet också innefattar den fortsatta driften. Tillstånd enligt MB behandlas av miljödomstol, länsstyrelse eller för de största verksamheterna av regeringen.

Att uppföra ett vindkraftverk är således en process som kräver tillstånd och provas enligt två olika lagar. Det kan i vissa fall även behövas tillstånd enligt andra lagar, exempelvis Kulturminneslagen (SFS 1988:950). I och med att upprättandet av vindkraftverk kräver prövning enligt två lagar finns uppenbara risker för dubbelarbete både för verksamhetsutövaren och berörda myndigheter.

Dubbelregleringens problem åskådliggörs då så kallade *miljökonsekvensbeskrivningar*, MKB, skall upprättas. En MKB krävs enligt MB om verksamheten bedöms medföra en *betydande påverkan* på miljön. Enligt förordningen (SFS 1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar skall alla vindkraftsetableringar, i grupp eller enstaka verk, över 1 MW antas medföra betydande påverkan. Enligt MB krävs alltså en MKB för alla vindkraftsetableringar större än 1 MW.

Även inom ramen för PBL (5 kap 18 §) skall en MKB upprättas om uppförandet innebär en *betydande påverkan*. Det är länsstyrelsen som avgör om uppförandet innebär en betydande påverkan.

En MKB upprättas av kommunen vid detaljplaneläggningen enligt PBL, men av verksamhetsutövaren vid tillståndsprövningen enligt MB. Detta innebär således dubbelarbete eftersom två skilda aktörer skall sammanställa varsin MKB. Kraven på MKB:n skiljer sig också åt i de olika lagarna. En MKB upplevs ofta som svår och kostsam att upprätta. För att begränsa tidsåtgången och handläggningsarbetet vore det enligt flera utredningar angeläget att samordna dessa två processer [2].

Dubbelregleringen är inte specifik för vindkraft utan gäller även för annan verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalken, bl.a. värmekraftverk (biokraftvärme).

### **Är vindkraftverk stor industri?**

Vindkraft definieras rent lagtekniskt som *miljöfarlig verksamhet* i MB 9 kapitel § 1 på grund av användningen av mark- och vattenområden, buller och skuggreflexer. I förordningen *Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd* (SFS 1998:899) delas olika verksamheter in i tre prövningsnivåer vad gäller tillstånd eller anmälan enligt MB 9 kap § 6:

- De mest miljöpåverkande verksamheterna (A-verksamheter) kräver tillstånd från miljödomstol. Under denna punkt klassificeras gruppstationer med minst tre vindkraftaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst 10 MW. Även järn- eller stålverk och pappersmassafabriker ingår under denna punkt.

- Därefter följer så kallade B-verksamheter där tillstånd krävs från länsstyrelsen. Under denna punkt klassificeras enstaka aggregat med en uteffekt av mer än 1 MW. Även tryckerier, slakterier och fiskodlingar över en viss storlek behandlas under denna punkt.
- För C-verksamhet krävs endast anmälan till den kommunala miljönämnden. Under denna punkt klassificeras enstaka aggregat med en uteffekt av minst 125 kW men högst 1 MW.

Vid jämförelse av vindkraft med andra energianläggningar som klassificeras på samma provningsnivå är frågan om det är motiverat med samma komplexa tillståndsprövning som gäller för bl.a. större industrier.

Enligt Linklaters advokatbyrå [4] bör vindkraften behandlas i 12 kap MB, täkter, jordbruk och annan verksamhet, istället för kap 9. Detta eftersom 12 kap MB reglerar verksamheter eller åtgärder som väsentligt ändrar naturmiljön, inklusive landskapsbilden och kulturlandskapet. Om vindkraft skulle behandlas i 12 kap MB istället för 9 kap MB skulle vindkraften utmönstras från provningsplikt enligt 9 kap MB och automatiskt bli föremål för förfarandet med anmälan för samråd enligt 12 kap 6 § MB. Detta skulle underlätta tillståndsprövningen betydligt för vindkraftetableringar.

### **Effektstorlek**

De i MB för landbaserade vindkraftverk satta gränserna för provning betraktas som olämpliga (125 kW-1 MW respektive 1 MW-10 MW och > 10 MW), eftersom effektstorleken inte behöver vara ett relevant mått för att avgöra en anläggnings påverkan på omgivningen. Vindkraftverkens visuella påverkan och ljudpåverkan kan vid samma totala effekt vara väl så stor från flera mindre vindkraftverk som från några få större [2].

Ett förslag som Vindkraftsutredningen hade är att gruppstationer och enskilda aggregat med en uteffekt om mer än 125 kW skall prövas enligt MB av länsstyrelsen på samma sätt som idag gäller för anläggningar över 1 MW. Detta skulle medföra att alla effektstorlekar 125 kW-10 MW behandlas likadant och att större projekt inte delas upp i små för att komma under gränsen för provning enligt MB [2].

För en ändring i denna riktning talar också den teknikutveckling som pågår, vilken leder till att vindkraftverk som idag byggs och är över 1 MW är av samma storlek fysiskt som gamla verk med en kapacitet på omkring 125 kW.

### **Havsbaserad vindkraft – samhällsekonomiskt lönsam**

Skilda provningsregler gäller för etableringar av vindkraftverk till havs och i andra vattenområden jämfört med lokalisering på land. Det härstammar i MB 11 kap 6 §:

”En vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den.”

Denna särskilda hänsynsregel härstammar i en tidigare lag och syftet är att hindra vattenverksamhet eller tillkomsten av vattenanläggning som inte är samhällsekonomiskt motiverad. Det är troligt att den samhällsekonomiska nyttan är lättare att beräkna vid produktionsinriktad vattenverksamhet som vattenkraftverk än vid vattenverksamhet som utförs för fiskets förbättrande eller för den allmänna miljö- eller hälsovården, och att den senare typen av vattenverksamhet skall kunna medges även om den i strikt ekonomisk mening är förlustbringande. Miljöbalkskommittén menar att det framstår som omotiverat att olika regler skall gälla för samma typ av verksamhet, beroende på om den är placerad i vatten eller på land [6].

Med de nuvarande reglerna måste vindkraftanläggningar som uppförs till havs vara samhällsekonomiskt tillåtliga, medan likadana anläggningar på land inte behöver vara det.

Miljöbalkskommitténs slutsats blir att den särskilda hänsynsregeln om att vattenverksamhet skall vara samhällsekonomiskt tillåtlig bör kvarstå, men begränsas till att gälla enbart i samband med prövning av frågorna om *tvångsrätt*. Frågorna om tvångsrätt gäller markåtkomst och rätt till strömfall. Sådana frågor regleras i balken enbart för vattenverksamhet; inte för några andra typer av verksamheter eller åtgärder. De är närmast att jämföra med vad som regleras genom expropriationslagen. Innebörden i expropriationslagens bestämmelser är att en annans fastighet inte får tas i anspråk med mindre än att det finns ett starkt allmänintresse. Markägare vars fastigheter tas i anspråk för vattenverksamhet bör givetvis ha skydd som motsvarar detta. Syftet med bestämmelsen bör alltså vara att förhindra att en enskilds rättigheter (mark eller strömfall) tas i anspråk med mindre än att det föreligger ett angeläget allmänt intresse. Den allmänna miljöprövningen av vattenverksamheter bör därmed göras enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB [6].

Stockholms tingsrätt har i ett remissyttrande påpekat att det är otillfredsställande med olika bedömningsgrunder. [2] Onekligen kan det särskilda lönsamhetskravet på etableringar i vattenområde med denna bedömning få lokaliseringsstyrande effekter.

## **4.2 Effektivare förfaranden på lämplig administrativ nivå - Vindkraft**

I detta avsnitt behandlas följande:

- Vindkraft behandlas inte i kommunernas översiktsplaner i tillräcklig omfattning.

- Avsaknad på områden som utpekats av riksintresse för vindkraft.

## Översiktsplan

Enligt PBL 1 kap 3 § skall alla kommuner ha en aktuell *översiktsplan* som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden skall användas samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras. Planen är vägledande men inte bindande för efterföljande beslut. Den är också en överenskommelse mellan staten och kommunen om hur *riksintressen* ska tas tillvara, se nedan. I PBL finns vidare bestämmelser om annan kommunal planering, bl.a. *detaljplan* och områdesbestämmelser.

Enligt PBL är det primärt kommunernas ansvar att i arbetet med översiktsplanen göra avvägningar mellan vindkraftintresse i förhållande till andra intressen [2].

Kommunernas översiktsplan skall dels ge kunskapsunderlag till intresseavvägningarna enligt hushållningsbestämmelserna (3 och 4 kap MB) dels skall det framgå hur kommunen avser tillgodose redovisade riksintressen. Enligt utvecklad praxis är det svårt att få tillstånd till vindkraftverk om inte området utpekats som lämpligt i översiktsplanen.

Vindkraft har ännu inte status av *riksintresse*. Om vindkraften fick status av riksintresse skulle vindkraft prioriteras i kommunernas översiktsplaner.

Kommunens översiktsplan är formellt sett inte bindande vid tillståndsprövningen enligt MB, men den utgör ett viktigt beslutsunderlag. Tillstånd enligt MB får inte meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser [1].

Problemet är att många översiktsplaner inte alls tar upp vindkraftfrågan [4]. Detta ger upphov till att handläggningen tar längre tid, eftersom ingen grundläggande utredning genomförs. Ännu en faktor som kan innebära tidsförluster är att översiktsplanen, som redan nämnts, bara är vägledande och således saknar politisk stabilitet. Detta medför att en ny politisk majoritet kan riva upp tidigare fattade beslut [8].

## Vindkraft som riksintresse

Med riksintresse avses ett område som i nationellt perspektiv är av mycket stor betydelse för något av de syften som anges i MB 3 kap. Riksintressen kan vara både mark- och vattenområden som på grund av sina värden skall skyddas och bevaras, men de kan också omfatta områden för exploatering av naturresurser. Riksintressen utses av centrala förvaltningsmyndigheter. Vilken myndighet som ansvarar för olika intressen framgår av Förordningen (SFS 1998:896) om *hushållning med mark och vattenområden m.m.* Statens energimyndighet ansvarar för att utse områden av riksintresse för energiproduktion och energidistribution.

Utan ett mål för vindkraftutbyggnad är det svårt att hävda vindkraftintresset i fysisk planering. Detta eftersom det skulle innebära problem vid avvägning gentemot andra alternativ. Av denna anledning antog Riksdagen i juni år 2002 ett planeringsmål för elproduktion från vindkraft på 10 TWh år 2015<sup>2</sup>. Det bör påpekas att planeringsmålet inte är ett utbyggnadsmål men ett kvantitativt mål för utbyggnad kan förenkla tillståndsprocessen [3].

Mark- och vattenområden skyddas enligt 3 kap 8 § MB till förmån för vindkraftverk eller andra anläggningar som främjar energiproduktion [3]. I många sammanhang har möjligheten att utnyttja miljöbalkens bestämmelser om riksintressen för energiproduktion (3 kap 8 § MB) efterlysts. För att vindkraften ska kunna hävda sig i förhållande till andra, etablerade bevarandebalkens bestämmelser om riksintresse för vindkraft. För att anses som ett så kallat riksintresse för vindkraft skall ett område ha särskilt goda förutsättningar för vindkraft. Inga åtgärder får vidtas som påtagligt kan skada de angivna värdena eller påtagligt försvåra det avsedda utnyttjandet av marken. Denna redovisning skall i princip vara strikt utan avvägningar till andra allmänna riksintressen. Behövs avvägningar göras mellan riksintresse för vindkraft och naturvårdsintresse skall det göras i den planering som skall ske enligt PBL eller vid tillståndsprövning av viss etablering [2].

Då riksintressen för vindkraftproduktion hittills inte pekats ut på motsvarande sätt som för bevarandebalkens bestämmelser, väger dessa riksintressen tyngre än en vindkraftutbyggnad. Först då riksintresseområden för vindkraftsproduktion pekats ut kan avvägningsreglerna för oförenliga riksintressen enligt 3 kap 10 § MB tillämpas [7].

Statens energimyndighet har därför utarbetat kriterier för områden av riksintresse för vindkraft och i juni 2003 fastställt dessa kriterier [9]. Kriterierna och en beskrivning hur det fortsatta arbetet avses ske har sänts ut till samtliga länsstyrelser. Dessa ska senast i november år 2003 till Energimyndigheten sända in förslag på områden som ska betraktas som av riksintresse för vindkraft. Energimyndigheten går igenom förslagen och beslutar sedan vilka områden som ska omfattas av reglerna i 3 kap 8 § MB. Arbetet med att utse områden för riksintresse skall vara genomfört i början av år 2004.

Energimyndigheten har också tillsammans med Boverket, Naturvårdsverket samt Riksantikvarieämbetet arrangerat arbetsträffar med landets länsstyrelser. Ett av huvudsyftena med dessa träffar var att ge Energimyndigheten ett bra underlag för att fördela det av Riksdagen beslutade planeringsmålet på 10 TWh. Detta för att ta fram regionala planeringsmål. Detta arbete är genomfört och resultatet meddelat till samtliga länsstyrelser.

---

<sup>2</sup> År 2002 gav vindkraft en elproduktion på 0,56 TWh.

### 4.3 Är regler objektiva, icke-diskriminerande och tydliga - Vindkraft

I detta avsnitt behandlas följande:

- Bestämmelsen om nätavgiftens utformning för vindkraftanläggningar mindre än 1,5 MW.
- Vindkraft definieras enligt lag som fastighet istället för maskin.

Enligt ellagen ska småskaliga elproduktionsanläggningar, det vill säga de med en installerad effekt lägre än 1,5 MW, endast betala den del av nättariffen som motsvarar årlig kostnad för mätning och rapportering. Detta innebär att nätföretagens intäkter från småskalig elproduktion inte täcker kostnaderna för drift och underhåll. De kostnaderna måste nätägaren därför täcka via intäkterna från övriga kunder i området. Det innebär att elkunder i områden med en stor andel av el från småskalig, ofta förnybar, elproduktion belastas med höga nätavgifter.

Detta skapar eventuellt ett motstånd hos invånarna mot småskalig elproduktion, vilket motverkar det ursprungliga syftet med bestämmelsen som var att gynna småskalig elproduktion. När bestämmelsen i ellagen beslutades av riksdagen förutsågs dock inte den utveckling mot större vindkraftsanläggningar som belastar näten i vissa områden i Sverige [10].

Gränsen på 1,5 MW innebär att effekten på vissa vindkraftverk stryps eller att projektörer undviker att projektera anläggningar över 1,5 MW.

En annan fråga som ofta påtalas som ett problem av vindkraftsaktörerna är att vindkraftverk enligt gällande lagstiftning klassas som fastighet istället för maskin och blir således belagt med fastighetsskatt. Denna fastighetsskatt betalas oavsett om vindkraftverket producerar el eller står still. Detta innebär att vindkraftverk betalar mer i skatt än om vindkraftverket hade klassats som maskin [8]. Konsekvenserna av denna bestämmelse är dock ekonomiska och detta kan därför sägas bli kompenserat av de olika stöd som ges för att främja förnybar el, t.ex. elcertifikat, miljöbonus.

## 5. Vattenkraft- Utvärdering av nuvarande lagar, författningar och tillståndsförfaranden.

Möjligheterna till att bygga ny storskalig vattenkraft är mycket liten i Sverige. För att skydda de orörda vattendragen från utbyggnad så skyddas ett antal vattendrag från vattenkraftsutbyggnad, vattenreglering och vattenöverledning i Miljöbalkens 4 kap 6 §. Till dessa vattendrag hör de fyra nationalälvarna Torneälven, Kalixälven, Piteälven och Vindelälven med tillhörande vattenområden, källflöden och biflöden. Ytterligare ett stort antal vattenområden är skyddade enligt samma paragraf i Miljöbalken, dessa vattendrag är dock mindre än nationalälvarna. Nationalälvarna är dessutom skyddade i Natura 2000.

Det finns viss potential för en utbyggnad av småskalig vattenkraft. Både de ekonomiska förutsättningarna samt acceptansfrågan är dock stora problem vid projekteringen. Av den anledningen har inte så många utredningar gjorts för att identifiera legala och administrativa hinder. De ekonomiska förutsättningarna förbättras nu genom att ett stödsystem baserat på elcertifikat infördes från 1 maj, 2003. Acceptansen är dock fortfarande ett hinder.

### 5.1 Minska lagstiftningshinder och andra hinder - Vattenkraft

I detta avsnitt behandlas följande:

- All vattenkraft behandlas på samma sätt

I miljöbalkens kapitel 11 om *vattenverksamhet* och förordningen om vattenverksamhet finns bestämmelser som reglerar ärenden om vattenkraft. Förutom miljöbalkens bestämmelser om vattenverksamhet finns en särskild lag som heter *Lagen om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet* (SFS 1998:812). Dess bestämmelser handlar om vatten, vattenanläggningar och råddighet över vatten som finns inom en eller flera fastigheter. De byggnader som uppförs eller ändras vid en kraftstation kräver bygglov enligt PBL.

Lagarna ger inga storleksgränser för vattenkraft utan all vattenkraft behandlas på samma sätt. Detta uppfattas av branschföreträdare som olyckligt då miljöbalken uppfattas som anpassad till större anläggningar. Miljöbalkskommittén har lämnat förslag till förändringar på detta. Se vidare avsnitt 5.2.

## 5.2 Effektivare förfaranden på lämplig administrativ nivå - Vattenkraft

I Miljöbalkskommitténs delbetänkande, *Miljöbalken under utveckling, ett principbetänkande* (SOU 2002:50) föreslog kommittén en ändring i miljöbalken genomförs som innebär att *tillståndsprövningen* av vattenverksamhet ändras. Kommittén förslår att vattenverksamhet delas in i tre prövningsnivåer A, B, C i likhet med miljöfarlig verksamhet, se avsnitt 4.1. Idag är all vattenverksamhet prövningspliktig i miljödomstol. Enligt förslaget skulle A- verksamheter prövas i miljödomstol, B- verksamheter prövas i länsstyrelsen och C- verksamheter anmälas till länsstyrelsen. Kommittén förslår också en uppdelning av tillståndsfrågan och de civilrättsliga frågorna (exempelvis markåtkomst och ersättning för skada).

Motiven till förändringarna är att processen i förvaltningsmyndighet är smidigare och enklare än processen i allmän domstol. Formerna för prövning av de vattenmål som nu flyttas ner till förvaltningsmyndighet blir friare än vad som nu är fallet. De inledande samråden kring MKB kommer i fler fall att ske vid samma myndighet som senare prövar tillståndsfrågan. En större samordning av tillståndsprövningen kan uppnås. Kommittén anser att miljöprövning av en verksamhet är en uppgift väl lämpad för förvaltningsmyndighet. Förslaget renodlar också domstolarnas roll.

En nackdel är att antalet prövningsmyndigheter ökar. Från att ha varit 5 miljödomstolar skall tillståndsfrågan nu spridas på 5 miljödomstolar och 21 länsstyrelser. Det kan vara svårt att uppehålla kompetensen och en enhetlig rättspraxis inom vattenområdet. Möjligheten till överprövning av vattenärenden vid de fem miljödomstolarna och miljööverdomstolen minskar dock risken för en splittrad rättspraxis.

Kommittén bedömer att föreslagna förändringar innebär förbättringar för små företag. De nuvarande reglerna om tillståndsplikt är stelt utformade och innebär att även förhållandevis små vattenverksamheter kräver tillstånd vid miljödomstol. Prövningen av de mindre verksamheterna bör kunna genomföras på ett enklare och smidigare sätt i länsstyrelserna. En prövning i länsstyrelse i stället för miljödomstol bör i vart fall inte medföra några ökade kostnader jämfört med i dag.

Kommittén lämnar ett förslag på indelning i A, B och C verksamheter. Enligt förslaget skulle mindre vattenkraftverk och medelstora dammar tillhöra grupp B och frågan om tillstånd behandlas i länsstyrelsen. Indelningen skulle avgöras av den maximala effekten respektive storleken på dammen. Lämpliga storlekskrav kräver dock ytterligare utredning enligt kommittén [6].

Vid Energimyndighetens samtal med berörd personal på olika länsstyrelser är det en återkommande uppfattning att inlämnade MKB ofta håller låg kvalitet vilket fördröjer handläggningen. En väl utförd MKB underlättar och snabbar på beslut.

Energimyndigheten har också intervjuat verksamhetsutövare. Dessa menar att den gällande lagstiftningen öppnar för olik behandling i olika länsstyrelser. Det finns också en stark opinion mot vattenkraft. Framförallt är det miljö- och naturvårdsintressen, men också sportfiskarna motarbetar en utbyggnad av vattenkraft. Detta försvårar och fördyrar prövningsprocessen samt möjligheterna att få tillstånd.

## 6. Biokraftvärme - Utvärdering av nuvarande lagar, författningar och tillståndsförfaranden

Biobränslebaserad kraftvärme finns inom skogsindustrin och inom de lokala fjärrvärmenäten. Ofta sameldas biobränslen med fossila bränslen, huvudsakligen beroende på de skatteregler som hittills gällt. Biokraftvärme anses i dagsläget vara den billigaste förnybara elproduktionstekniken i Sverige. Förutom nybyggnad finns det en del outnyttjad kapacitet i befintliga anläggningar samt möjligheten att konvertera befintliga fossileldade anläggningar till eldning med biobränsle.

### 6.1 Minska lagstiftningshinder och andra hinder - Biokraftvärme

Etablering av biokraftvärmeverk regleras i MB kapitel 9 om miljöfarlig verksamhet och i *förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd* (SFS 1998:899).

För uppförande och drift av större förbränningsanläggningar med en total installerad tillförd effekt av mer än 10 MW men mindre än 200 MW skall tillstånd sökas hos länsstyrelse. I samband med tillståndsprövningen fastställs tillåtna emissionsvärden för stoft, restprodukter, svaveldioxider och kvävedioxider. Vidare ställs krav på askhantering och buller som kan påverka omgivningen etc. Årligen ska en miljörapport om hur verksamheten påverkar miljön lämnas till länsstyrelsen.

För anläggningar mindre med effekt mellan 0,5 MW och 10 MW skall anmälan göras till kommunal nämnd.

Uppförande och ändring av större förbränningsanläggningar är också bygglovspliktig enligt Plan- och bygglagen.

Det finns mycket lite erfarenhet av MB vad gäller kraftvärmeanläggningar eftersom de flesta befintliga anläggningar byggdes enligt den föregående lagstiftningen, innan MB ersatte den år 1998. Efter samtal med intresseföreningen *Sveriges energiföreningars riksorganisation* (SERO) samt berörd personal på kraftverk är det allmänna intrycket dock att de legala hindren inte är så omfattande när det gäller etablering av kraftvärmeverk. Det beror på att anläggningarna är större till sin karaktär och miljöbalkens krav är därför bättre anpassade till dessa anläggningar. Förbränningsanläggningar under 10 MW behöver enligt ovan endast anmälas till kommunen.

## 7. Översikt över vilken nivå som har uppnåtts

### 7.1 Pågående utredning

Enligt ett tilläggsdirektiv från år 2003 ska Miljöbalkskommittén se över möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprovningen utan att hälso- och miljöskyddskraven åsidosätts. Därvid ska bl.a. en utgångspunkt vara intresset av att *handläggningstiderna hålls så korta som möjligt* utan att möjligheten att uppnå miljömålen försvåras eller allmänhetens rätt till insyn och deltagande åsidosätts. Uppdraget är generellt och gäller inte enbart förnybara energikällor.

I detta sammanhang ska kommittén se över om provningsinstanserna är rätt anpassade till miljöfrågornas betydelse för att säkerställa att provningen uppfyller miljökraven och inte blir mer långtgående än vad som behövs från miljösynpunkt.

En fråga av betydelse i sammanhanget anges av regeringen vara att många verksamhetsutövare upplever att de krav som ställs på underlagen för miljöprovningen är allt för omfattande och krångliga. Kommittén ska i första hand till december 2003 presentera förslag på olika möjligheter att effektivisera miljöprovningen med nuvarande provningsorganisation, t.ex. att göra vissa vattenverksamheter anmälningspliktiga, att förenkla provningsförvarande vid mindre omfattande ändringar eller utökningar av miljöfarliga verksamheter samt att förenkla förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar.

Kommittén har sedan på sig till mars 2004 att presentera tänkbara alternativ för hur en framtida provningsorganisation kan se ut i stort. Kommittén skall också samordna sitt arbete med Plan- och bygglagsutredningen [11].

### 7.2 Samordning mellan de olika administrativa organen

Arbetet med att samordna handläggningen mellan inblandade myndigheter pågår kontinuerligt. Processen är dock långsam.

Angående vindkraft så lider systemet av att vindkraft är en tämligen ny företeelse och rutiner och erfarenhet har inte hunnit utvecklas. Eftersom projekten är många lider också många myndigheter av resursbrist.

Det långt gångna arbetet med att utse områden av riksintresse för vindkraft (se avsnitt 4.2) är ett sätt för regeringen att i länsstyrelser och kommuner förankra målet om 10 TWh vindkraft till år 2015. Det skall leda till ökad samordning av vindkraftsfrågan från regeringsnivå till kommunnivå.

Att uppföra biobränslekraftverk är något som sker tämligen sällan i ett län och ännu mer sällan i kommunerna. Några rutiner hinner därför sällan utvecklas. Tillståndsansökan sköts ofta av en konsult varför projektören inte uppfattar några stora problem. Sannolikt kan även denna verksamhet underlättas men detta har bara konstaterats i förbigående av bl.a. PBL-kommittén:

PBL-kommittén [1] konstaterar att:

”För bl.a. större vindkraftverk och värmekraftverk krävs såväl bygglov som tillstånd enligt miljöbalken. Med hänsyn till de i stor utsträckning sammanfallande ändamål som PBL och miljöbalken har att tillgodose, ter det sig onödigt att tillståndsprovning av samma frågor sker enligt bägge lagarna. Det är angeläget att sådan s.k. dubbelprovning så långt som möjligt undviks och att provningen enligt PBL och miljöbalken i övrigt samordnas så långt det är möjligt.”

Det borde räcka med en miljökonsekvensbeskrivning och en myndighet. Det finns naturligtvis inget hinder mot att gemensamma rutiner utvecklas mellan berörda myndigheter för att underlätta samordningen mellan lagarna. Exempel på hur sådan samordning kan utformas finns i Boverkets handbok ([3]) *Planering och provning av vindkraftsanläggningar*.

Behovet av att undvika dubbelprovning och att åstadkomma en samordning mellan provningarna enligt de bägge lagarna har i första hand uttalats när det gäller vindkraftverk. Kravet på objektiva, icke-diskriminerande regler torde dock förutsätta att motsvarande överväganden görs också när det gäller anläggningar för produktion av annan el från förnybara energikällor, t.ex. biobränslen [1].

Slutbetänkande från PBL-kommittén skall lämnas den 31 december 2004.  
Slutbetänkande från Miljöbalkskommittén skall lämnas den 31 december 2003.  
Då kommer sannolikt förslag för att minska problemen med dubbelreglering.

För vattenkraft så har läget länge varit låst på grund av en stark opinion emot projektering samt sviktande ekonomi med att producera el i småskalig vattenkraft. Arbete fortgår nu för att underlätta handläggningen, se nedan.

Under avsnitt 5.2 redogjordes för miljöbalkskommitténs förslag att ändra tillståndsprovningen för vattenverksamhet enligt MB. Det skulle leda till en större samordning av tillståndsprovningen och en renodling av domstolarnas roll. Ändringen skulle underlätta för verksamhetsutövaren vid tillståndsansökan om att förlägga vindkraftsanläggningar till havs samt att uppföra medelstora dammar och små vattenkraftverk.

Ett bra sätt att underlätta tillståndsprovningen är genom handböcker och allmänna råd som ges ut av myndigheter för att klargöra gällande regler. Sådana

publikationer utarbetas kontinuerligt inom bl.a. Naturvårdsverket och Statens energimyndighet.

År 2000 så bildades en interdepartemental arbetsgrupp med uppdrag att genomföra en övergripande kartläggning av förutsättningarna för lokalisering av vindkraftverk till havs och i fjällområden. Syftet var att arbeta vidare på de förslag som Vindkraftsutredningen [2] gav. Arbetsgruppen antog namnet AgVIND. I AgVIND ingick representanter från 6 departement och 12 myndigheter. I februari 2001 presenterade arbetsgruppen rapporten *Redovisning från den interdepartementala arbetsgruppen AgVIND* [15]. Inga fler rapporter är att vänta från AgVIND. Arbetet fördelades istället vidare ut på olika myndigheter. Syftet med det arbetet är att öka samarbetet och samordna arbetet med vindkraft mellan olika myndigheter.

Ett antal rapporter har producerats eller är under utarbetning inom ramen för detta, bl.a. Boverkets *Planering och prövning av vindkraftsanläggningar*[3]. Denna handbok riktar sig i första hand till kommuner och länsstyrelser, men också till andra myndigheter som har att pröva vindkraftsanläggningar. Verksamhetsutövare och allmänhet får här också information om planeringsprocesser och vilka frågor som olika myndigheter ansvarar för.

Den administrativa hanteringen av bygglovärenden har kritiserats enligt följande:

- Kretsen av sakägare och andra berörda är för stor och svår att avgränsa
- Komplicerat och omständligt prövningsförfarande vilket medför
- Långa handläggningstider

Regler om handläggningen av lovärenden återfinns bland annat i PBL och förvaltningslagen. De bestämmelser som reglerar vilka personer som ska ges tillfälle att yttra sig och även överklaga i ett ärende, ger utrymme för en relativt stor krets som kan anses berättigad. Vilket måste anses som rimligt eftersom det är många olika intressen som ska tillgodoses och de lokala förhållandena avgör vilken omgivningspåverkan en åtgärd medför. Därför är det svårt att i lagstiftningen närmare precisera vilka personer som ska tolkas som berörda av ett ärende. Genom att byggnadsnämnden samtidigt ges stora möjligheter att anpassa handläggningen efter ärendets omfattning, exempelvis att viss kommunikation kan ske genom kungörelse, finns det inbyggt en flexibilitet i nuvarande lagstiftning.

Enligt förvaltningslagen gäller att handläggning av bygglovärenden ska ske så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättsäkerheten eftersätts. I plan- och bygglagen anges vidare att byggnadsnämnden ska ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att fullgöra sina arbetsuppgifter på ett tillfredsställande sätt. Byggnadsnämnden ska biträdas av minst en person med arkitektutbildning. Avgörande för ett ärendes handläggningstid, förutom byggnadsnämndens hantering enligt ovan, är även skick och innehåll i den ansökan som sökanden lämnar in.

Enligt plan- och bygglagen ska sökanden ge in de handlingar som behövs för prövningen. Om sökanden, efter begäran och eventuellt föreläggande från byggnadsnämnden, inte kompletterar ärendet får ärendet avgöras i befintligt skick. Om ärendet avvisas kan sökanden överklaga beslutet. Byggnadsnämnden kan därför inte underlåta att handlägga ett ärende. I vissa lägen kan en etablering kräva att detaljplan upprättas eller att befintlig plan förändras. Då kan byggnadsnämnden ta ett anståndsbeslut som innebär att man har upp till två år på sig för planarbetet. Om kommunen inte avgjort planärendet inom två år, ska ändå ansökan avgöras utan dröjsmål.

Någon förändring av nuvarande lagstiftning som reglerar byggnadsnämndens handläggning av ärenden om produktionsanläggningar för förnybar el bedöms inte behöva ske. Nuvarande lagstiftning bedöms innehålla en sådan flexibilitet att prövningen kan anpassas efter den aktuella situationen så att en effektiv handläggning sker samtidigt som rättsäkerheten beaktas [1].

### **7.3 Möjligheten att fastställa särskilda riktlinjer**

**– Möjligheter att fastställa särskilda riktlinjer för verksamhet som avses i punkt 1 och möjligheten att införa ett snabbplaneringsförfarande för producenter av el från förnybara energikällor**

Särskilda riktlinjer för viss verksamhet fastställs av regeringen eller efter bemyndigande från regeringen av central myndighet. Möjligheten att fastställa sådana riktlinjer finns därmed. Den är i det här sammanhanget inte särskilt utvecklad. Tillståndsgivande myndigheter är, som tidigare nämnts kommuner, länsstyrelser och regering. Vilken instans beror på anläggningens storlek. Det kan innebära ett stort antal olika beslutsmyndigheter. I ett nationellt perspektiv bör dessa agera någorlunda lika efter sina förutsättningar. Det försöker man i första hand uppnå genom att centrala myndigheter ger ut/tillhandahåller olika verktyg som tillståndsmyndigheter bör använda i sitt arbete. Det är rekommendationer som t.ex. gränsvärden och liknande. Det är också handböcker och annat planeringsunderlag som underlättar tillståndsprövningen.

Ett snabbplaneringsförfarande för producenter av el från förnybara energikällor är inte intressant för Sverige. Sverige har ett väl etablerat regelsystem för hur prövning av nya energianläggningar ska ske. Systemet ger möjlighet för alla intressenter att påverka i beslutsprocessen. Mot bakgrund av det är det knappast aktuellt med ett särskilt snabbplaneringssystem. Då riskeras demokratiska principer att åsidosättas.

För snabbare hantering behöver kapaciteten i det svenska systemet för tillståndsprövning ökas. Det betyder dels att systemet måste kunna klara ett betydligt större antal ansökningar och dels att hanteringstiderna måste reduceras betydligt. Det kan klaras genom att befintligt regelsystem ändras och

moderniseras samt genom ökad information och ökade resurser till beslutsmyndigheterna.

Miljöbalkskommittén har som förslag att om fler tillståndsärenden gällande vattenverksamhet prövas av länsstyrelsen istället för miljödomstolen kan resurser omfördelas mellan dessa myndigheter [6].

## **7.4 Utseendet av myndigheter**

### **– Utseendet av myndigheter för att medla vid tvister mellan tillståndsgivande myndigheter och de som ansöker om tillstånd**

I svensk förvaltningsrätt finns ett klart utvecklat system för överprövning av myndighetsbeslut. Det gäller också för den typ av beslut som kan vara aktuella ifråga om tillåtlighet för energianläggningar. Det är alltså klart reglerat vilka beslut som får överklagas, vem som har rätt att överklaga, hur det ska ske och vilken instans som överprövar det överklagade beslutet. Mot bakgrund av det är det inte aktuellt med medling av det slag som anges i rubriken.

## 8. Bedömning över vilka åtgärder som skall vidtas för att underlätta tillträde till nätet.

I artikel 7 i direktiv 2001/77EG behandlas nätfrågor. Statens energimyndighet undersökte år 2002 vilka åtgärder som krävdes i Svenska lagstiftning för att möta direktivet och underlätta tillträde till nätet för el producerad från förnybara energikällor. Detta redovisades i ett regeringsuppdrag [16].

### 8.1 Anslutning till nätet

För att uppnå en konkurrenskraftig elmarknad i Sverige har lagstiftaren valt en modell där *alla producenter av el garanteras tillträde till nätet*. Detta uttrycks i ellagen som en skyldighet för innehavare av nätkoncession för linje att, om det inte finns särskilda skäl, på skäliga villkor ansluta en elektrisk anläggning till ledningen. Motsvarande gäller för innehavare av nätkoncession för område enligt 3 kap 6-7 § *ellagen* (SFS 1997:857).

En innehavare av nätkoncession är vid anslutningen av en elektrisk anläggning även skyldig att tillse att de förstärkningar av nätet som behövs utförs. Denna skyldighet är en direkt konsekvens av skyldigheten att ansluta elektriska anläggningar och kunna garantera en säker överföring av den inmatade elen.

Att behålla den rådande ordningen där lika villkor för tillgång till nätet gäller för alla producenter är angeläget.

Vad som utgör *skäliga villkor* är inte närmare reglerat i lagen. Nätmyndigheten har dock givits befogenhet att pröva nätkoncessionshavarnas skyldigheter enligt lagen. Denna modell av ex post reglering är relativt unik för Sverige.

Grundprincip för nätmyndighetens prövning av skäligheten i koncessionshavarnas uttag av anslutningsavgift är att de kostnader som är kundspecifika, d.v.s. de arbeten som enkom är hänförliga till kunden, bärs av kunden själv. Dessa arbeten innefattar normalt anslutningen från anläggningen fram till ledningen. Kostnader för övriga nödvändiga investeringar i form av nätförstärkningar som kommer abonnentkollektivet till godo slås ut på abonnentkollektivet av nätbolagen.

Vad avser anslutningskostnader behandlas elproducenter utifrån ellagens perspektiv lika. I lagen görs idag ingen skillnad på producenter av el från förnybara energikällor och andra elproducenter. Energimyndigheten anser det angeläget att behålla den rådande ordningen där tillträde till nätet är garanterat alla elproducenter på skäliga villkor och där alla producenter dessutom har möjlighet att begära prövning av skäligheten av deras individuella villkor.

## 8.2 Nedsättning av nätavgiften för småskalig elproduktion

Den enda distinktion som lagen gör mellan vissa producenter består i de särskilda villkor för nättariffer för mindre produktionsanläggningar som framgår av 4 kap 10 § *ellagen*:

”En innehavare av en produktionsanläggning som kan leverera en effekt om högst 1 500 kilowatt skall för överföring av el betala endast den del av avgiften enligt nättariffen som motsvarar den årliga kostnaden för mätning, beräkning och rapportering på nätkoncessionshavarens nät. Innehavaren skall dessutom betala engångsavgift för anslutning.”

Vad gäller denna bestämmelse presenterade regeringen sin bedömning i proposition 2001/02:143 *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning*. Regeringens bedömning är att:

”Bestämmelsen i 4 kap 10 § *ellagen* om att småskaliga elproduktionsanläggningar endast skall betala den del av nätavgiften som motsvarar den årliga kostnaden för mätning, beräkning och rapportering får vissa effekter som inte är önskvärda. Det finns dock för närvarande inte tillräckligt underlag för att ta bort bestämmelsen. En närmare analys av konsekvenserna av ett borttagande eller en eventuell ändring av bestämmelsen bör därför genomföras.”

Detta innebär att producenterna i fråga inte behöver betala för drift och underhåll av nätet. Nätföretag som inom sitt koncessionsområde har särskilt gynnsamma förhållanden för småskalig elproduktion, har fått vidkännas betydande kostnadsökningar. Kostnadsökningarna belastar nätföretaget som i sin tur har att fördela dessa kostnader på övriga kunder i området. Detta kan skapa ett motstånd mot nyetablering i området och verka hämmande för förnybara elproduktionsanläggningar.

Problemet med bestämmelsen har påtalats av både Elnätsutredningen [12], som utredde bestämmelserna för elnätsverksamhet och Elcertifikatutredningen [13] som föreslog att nedsättningen av nätavgiften skulle ersättas med att producenterna fick en viss andel av ett elcertifikat.

När förslagen remissbehandlades framfördes från flera håll att konsekvenserna av ett borttagande av nedsättningsbestämmelserna inte var tillräckligt underbyggt. Regeringen delade denna bedömning och meddelade därför att de avser återkomma i frågan efter ytterligare utredning [10].

Våren 2003 tillsattes under Näringsdepartementet en utredning med uppdrag att utreda el- och naturgasmarknaderna (kommittédirektiv 2003:22). I utredningen ingår att kartlägga konsekvenserna av att ta bort gällande nedsättningsbestämmelse för den småskaliga elproduktionen och förslå alternativ

till att ta bort bestämmelsen. Utredningen skall lämna sina förslag i denna fråga senast den 14 september 2004 [14].

### **8.3 Tvåvägsmätning**

Enligt artikel 7.7 skall möjligheten att införa tvåvägsmätning undersökas.

Enligt ellagen kap 3 § 14 är det innehavaren av nätkoncession som uppför och installerar mätutrustning i inmatningspunkten för en elproducent. För anläggningar med en effekt över 1500 kW debiteras elproducenten kostnaderna medan en anläggning med en effekt om högst 1500 kW, enligt kap 4 § 10, endast belastas med den del av nättariffen som motsvarar den årliga kostnaden för mätning, beräkning och rapportering på koncessionsinnehavarens nät.

Tvåvägsmätning är en form av teknisk mätutrustning som simultant kan läsa av mängden producerad el som anläggningen matar ut på nätet samt den mängd el anläggningen själv förbrukar.

Mätutrustning som utför tvåvägsmätning används på flertalet av alla inmatningspunkter på det svenska elnätet idag. Mot bakgrund av detta finns det ingen anledning att införa ett regelverk för att införa tvåvägsmätning.

# Referenslista

- [1] PBL-kommittén; *Främjande av el producerad från förnybara energikällor*. Rapport från PBL-kommittén. Stockholm 2003.
- [2] Vindkraftsutredningen, slutbetänkande; *Rätt plats för vindkraften Del 1*. SOU 1999:75. Miljödepartementet. Stockholm 1999. ISBN 91-7610-863-5.
- [3] Boverket et al; *Planering och prövning av vindkraftsanläggningar*, Boverket 2003.
- [4] Linklaters Advokatbyrå; *Klassificering av vindkraft som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken*. Konsultrapport, Energimyndigheten 2002.
- [5] Miljöbalkskommittén (M 1999:03); Direktiv 1999:109.
- [6] Miljöbalkskommittén; *Miljöbalken under utveckling, ett principbetänkande*, SOU 2002:50. Stockholm 2002.
- [7] *Vindkraft i översiktsplanering för fjällområden*, Länsstyrelsen i Jämtlands län, 2002.
- [8] Trivector Information AB; *I motvind eller medvind?* Rapport 2002:3, utarbetad på uppdrag av Region Skåne.
- [9] Energimyndigheten, *Vindkraft, fördelning av nationellt planeringsmål och kriterier för områden av riksintresse*. Statens Energimyndighet ER 16:2003. ISSN 1403-1892, Eskilstuna 2003.
- [10] Regeringens proposition 2001/02:143; *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning*. Stockholm 2002.
- [11] Miljöbalkskommittén (M 1999:03), Tilläggsdirektiv 2003:61.
- [12] Elnätsutredningen; *Elnätsföretag – Regler och tillsyn*. SOU 2000:90, Stockholm 2000.
- [13] Elcertifikatsutredningen; *Handel med elcertifikat*. SOU 2001:77. ISBN 91-38-21530-6. Stockholm 2001.
- [14] Näringsdepartementet; Direktiv 2003:22; *Fortsatt utveckling av el- och naturgasmarknaderna*.

[15] AgVIND; *Redovisning från den interdepartementala arbetsgruppen AgVIND*. <http://miljo.regeringen.se/pressinfo/pdf/vindkraft-rapp.pdf>  
Miljödepartementet. Stockholm 2001.

[16] Statens energimyndighet; *Regeringsuppdrag att lämna förslag till ändring av regelverket för att genomföra EG-direktivet 2001/77/EG om främjande av elproduktion från förnybara energikällor på den inre marknaden för el*. Dnr 00-02-2145, Eskilstuna 2002.