



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Juridiska institutionen

Programmet för juris kandidatexamen

Examensarbete 30 hp

HT 2010

Hur hanteras risken för fåglar och fladdermöss i tillståndsprövningen
av vindkraft?

Ämne : Miljö rätt

Handledare : Lena Gipperth

Författare : Emil Samuelsson

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Sektion 1..... | 4 |
| 1. Inledning..... | 4 |
| 1.1 Syfte..... | 4 |
| 1.2 Frågeställningar..... | 5 |
| 1.3 Metod..... | 5 |
| 1.4 Disposition..... | 6 |
| 2. Introduktion..... | 7 |
| 2.1 Svensk energipolitik – målsättningar..... | 7 |
| 2.1.1 Styrmedel för utbyggnaden av vindkraft..... | 8 |
| 2.2 Information om vindkraft..... | 9 |
| 2.2.1 Attityden till vindkraft..... | 10 |
| 2.3 Miljörättens mål och delmål..... | 11 |
| 2.3.1 Bevarandet av biologisk mångfald..... | 11 |
| Sektion 2..... | 13 |
| 3. Vindkraftens inverkan på fåglar och fladdermöss..... | 13 |
| 3.1 Kunskapsläget i Sverige - bakgrund..... | 13 |
| 3.1.1 Dagens kunskapsläge..... | 13 |
| 3.2 Potentiella risker för fåglar..... | 14 |
| 3.2.1 Dödlighet genom kollision..... | 15 |
| 3.2.2 Habitatförlust..... | 16 |
| 3.2.3 Barriäreffekter..... | 16 |
| 3.3 Potentiella risker för fladdermöss..... | 17 |
| 3.4 Sammanfattning av dagens kunskapsläge..... | 18 |
| 3.5 Hur ska riskerna för fåglar och fladdermöss hanteras i en ansökan?..... | 19 |
| Sektion 3..... | 21 |
| 4. Internationellt perspektiv..... | 21 |
| 4.1 Folkrätt - bakgrund..... | 21 |
| 4.2 Internationell miljö rätt - bakgrund..... | 22 |
| 4.3 Internationell målsättning om begränsad klimatpåverkan..... | 23 |
| 4.3.1 FN:s klimatförhandlingar..... | 23 |
| 4.4 Internationellt skydd av biologisk mångfald..... | 24 |
| 4.4.1 Ramsarkonventionen..... | 24 |
| 4.4.2 Bonnkonventionen..... | 24 |
| 4.4.3 Bernkonventionen..... | 24 |
| 4.4.4 Konventionen om biologisk mångfald..... | 25 |
| 4.5 EU:s miljö rätt..... | 26 |
| 4.6 EU:s miljö politik – hållbar utveckling..... | 27 |
| 4.6.1 Klimatförändringen..... | 27 |
| 4.6.2 Natur och biologisk mångfald..... | 29 |
| 4.7 EU:s regelverk för naturskydd och bevarandet av biologisk mångfald..... | 29 |
| 4.7.1 Fågeldirektivet..... | 29 |
| 4.7.2 Habitatdirektivet..... | 31 |
| 4.8 Direktivens betydelse vid en vindkraftetablering..... | 33 |
| 4.8.1 Lämplighetsbedömning enligt artikel 6 Habitatdirektivet..... | 33 |
| 4.8.2 En generell skyldighet att beakta arter av gemenskapsintresse..... | 35 |
| 5. Nationell rätt..... | 36 |
| 5.1 "Prövning av vindkraft"..... | 36 |
| 5.2 Vindkraft – "miljöfarlig verksamhet"..... | 41 |
| 5.2.1 Buller..... | 41 |

| | |
|--|----|
| 5.2.2 Skuggor | 41 |
| 5.2.3 Avstånd till bebyggelse | 42 |
| 5.2.4 Påverkan av landskapsbilden..... | 42 |
| 5.2.5 Kulturmiljö och friluftsliv | 42 |
| 5.2.6 Naturmiljön..... | 43 |
| 5.2.7 Övriga intressen..... | 43 |
| 5.3 Landbaserade vindkraftverk - tillstånd enligt 9 kap. MB | 43 |
| 5.3.1 Samråd..... | 44 |
| 5.3.2 Miljökonsekvensbeskrivning..... | 44 |
| 5.3.3 Tillståndsprovningen..... | 45 |
| 5.3.4 Vad är det som provas? | 46 |
| 5.4 Landbaserade vindkraftverk – anmälan enligt 9 kap. MB..... | 48 |
| 5.5 Vindkraftetableringar som inte kräver tillstånd eller anmälan..... | 49 |
| 5.6 Vattenbaserade vindkraftverk - tillstånd enligt 11 kap. MB | 49 |
| 5.7 Regeringens tillåtlighetsprovning | 50 |
| 5.8 Skyddsområden..... | 51 |
| 5.8.1 Allmänt om Natura 2000-områden -7 kap. 27-29 §§ MB..... | 51 |
| 5.8.2 Natura 2000-områden och vindkraftetableringar | 53 |
| 6. Hur behandlas risken för fåglar och fladdermöss i praxis? | 55 |
| 6.1 Verksamhetsutövaren får generellt sett tillstånd i MÖD..... | 55 |
| 6.1.1 Vilka har rätt att överklaga? | 55 |
| 6.1.2 Risken för fåglar och fladdermöss i en överklagan..... | 56 |
| 6.2 Varför är det generellt sett enkelt att få tillstånd i en provning?..... | 57 |
| 6.2.1 "Glötesvålen" | 57 |
| 6.2.2 Anmälan av vindkraftverk i Essunga kommun..... | 58 |
| 6.2.3 Egna reflektioner | 59 |
| 6.3 Risken för fåglar och fladdermöss i miljökonsekvensbeskrivningen | 59 |
| 7. Slutsatser | 61 |
| 8. Källförteckning..... | 63 |
| 8.1 Artiklar | 63 |
| 8.2 Litteratur | 64 |
| 8.3 Offentligt tryck | 65 |
| 8.3.1 Förarbeten | 65 |
| 8.3.2 Offentliga utredningar | 66 |
| 8.3.3 Sveriges internationella överenskommelser | 66 |
| 8.4 Praxis | 66 |
| 8.4.1 EU-domstolen | 66 |
| 8.4.2 Miljööverdomstolen | 66 |
| 8.4.3 Miljödomstolen i Vänersborg | 67 |
| 8.5 Rapporter, handböcker och övriga dokument..... | 67 |
| 8.6 Internet | 69 |
| 8.7 Intervjuer..... | 72 |
| Bilaga 1 | 73 |
| Bilaga 2 | 76 |

Sektion 1

1. Inledning

Forskare uppskattar att den globala medeltemperaturen har ökat med 0,74 grader under de senaste hundra åren. Fram till år 2100 prognostiseras medeltemperaturen att öka med ytterligare 1,8-4,0 grader om inga åtgärder vidtas. Detta är en mycket stor och snabb ökning eftersom naturliga förändringar i klimatet normalt sett är mycket långsamma processer. En stor majoritet av världens klimatforskare är eniga om att människan bidrar till klimatförändringarna genom utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser. Ju högre halt av dessa i atmosfären, desto varmare blir det på jorden. En del effekter ser vi redan idag men i framtiden kan effekterna bli mycket dramatiska, i form av bland annat ökad medeltemperatur, ökad nederbörd och ökade havsnivåer. Rapporter från FN:s klimatpanel (IPCC) visar tydligt att om inte utsläppen av växthusgaser minskar kommer uppvärmningen att fortsätta och detta kan ge upphov till allvarliga konsekvenser i framtiden.¹ Dagens samhälle är mycket sårbart för klimatförändringar eftersom de är anpassade till det rådande klimatet. För att stoppa den negativa utvecklingen måste därför utsläppen av koldioxid och växthusgaser minska. En viktig del i omställningen till ett mer miljövänligt samhälle är därför att öka antalet förnybara energikällor. I Sverige har riksdagen beslutat att vindkraften ska spela en viktig roll i landets omställning till ett miljövänligare energisystem. Vinden är förnybar och vindkraft bidrar inte till några miljöfarliga utsläpp under driften. Trots att vindkraft generellt sett betraktas som en miljövänlig energikälla kan vissa negativa effekter uppstå på grund av en dåligt planerad vindkraftetablering. En fara som länge har varit uppmärksammas är vindkraftens potentiella negativa effekter på fåglar och fladdermöss. I medierna går det ibland att läsa om fåglar som dödas genom kollision med vindkraftverk samtidigt som myndigheterna fortsätter att ge tillstånd till nya verk utan att ta reda på vilka konsekvenser en etablering kan få i framtiden.² Det här väcker frågan om exempelvis vilken utredning som krävs av närområdets fåglar och fladdermöss och vilket pris som är värt att betala vid en vindkraftetablering.

1.1 Syfte

Syftet med uppsatsen är främst att utreda hur riskerna för fåglar och fladdermöss hanteras i praktiken, och om detta uppfyller kraven enligt gällande rätt. Ett inledande syfte med uppsatsen blir därför att ge en översiktlig bild över vilka potentiella risker som finns för fåglar och fladdermöss vid vindkraftetableringar. Ett annat syfte med uppsatsen är också att

¹ http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml. Naturvårdsverket har gjort en sammanställning av delrapporterna från 2007. Se <http://www.naturvardsverket.se/sv/Forskning/Var-forskning/Forskning-om-klimat/Annan-forskning-om-klimatets-forandring/FNs-klimatpanel-IPCC/IPCCs-senaste-utvardering/>

² Se exempelvis http://www.svd.se/nyheter/inrikes/vindkraftens-tillvaxt-fara-for-fagellivet_3038993.svd.

beskriva hur riskerna bör hanteras för att uppfylla kraven enligt internationell och nationell lagstiftning.

1.2 Frågeställningar

De frågor uppsatsen främst avser att utreda är:

- Vilka risker finns för fåglar och fladdermöss vid vindkraftsetableringar?
- Hur är det rättsliga skyddet för fåglar och fladdermöss utformat i internationell rätt?
- Hur är det rättsliga skyddet för fåglar och fladdermöss utformat i nationell rätt?
- Hur hanteras riskerna för fåglar och fladdermöss i praktiken?
- Hur bör riskerna hanteras?

1.3 Metod

För att besvara frågeställningarna har jag arbetat med flera metoder. En traditionell rättsdogmatisk metod har använts i arbetet med de rättsliga delarna av uppsatsen. Därutöver har rapporter och handböcker från myndigheter använts i stor utsträckning för att hämta allmän information om vindkraft. Under arbetet med den rättsdogmatiska metoden upptäckte jag att domstolarnas tillämpning av gällande rätt i hög grad präglades av riksdagens höga ambitioner för utbyggnaden av vindkraft i Sverige. Därför innehåller uppsatsen redogörelser för FN:s, EU:s och Sveriges energipolitik. Inom miljörätten krävs ofta ett tvärvetenskapligt angreppssätt eftersom människors lagar alltid måste förhålla sig till naturen. En central utgångspunkt i miljörettsligt tänkande är att människan är aktör, och naturen reaktör. Människan måste anpassa sitt beteende efter naturen eftersom det inte går att ändra på naturlagarna. Detta kräver i sin tur en förståelse för hur naturen fungerar och reagerar på mänsklig verksamhet. Uppsatsen innehåller därför en litteratursammanställning av naturvetenskaplig forskning om vindkraftens risker för fåglar och fladdermöss. Sammanställningen är inte avsedd att vara uttömmande och läsaren bör ha i åtanke att uppsatsens författare är jurist och inte naturvetare. Under arbetet med den rättsdogmatiska metoden upptäckte jag att det var svårt att få en inblick i hur frågor om fåglar och fladdermöss hanteras i praktiken. Skälen för myndigheternas och domstolarnas avgöranden innehåller sällan en redogörelse för den naturvetenskapliga forskning som ligger till grund för utgången i de specifika fallen. Under november 2010 genomförde jag därför tre s.k. kvalitativa intervjuer med personer som på olika sätt arbetar med vindkraftsfrågor.³ För att få synpunkter från en verksamhetsutövare intervjuade jag Hans-Christian Schulze på Svenska Vindbolaget. Jag intervjuade också Daniel Bengtsson som är projektanställd hos Sveriges Ornitologiska Förening för att arbeta med vindkraftens risker för fåglar. Dessutom intervjuade jag Mikael Nilsson som är handläggare på miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Kalmar län. Samtliga intervjuade har godkänt sina uttalanden i uppsatsen.

³ En kvalitativ intervju är en metod som används inom sociologin. Intervjuerna kännetecknas av att de är halvstrukturerade, vilket ökar möjligheterna för att ställa följdfrågor. Syftet är att få en djupare förståelse för frågeställningarna som utreds. Se vidare Kvale (1997) s. 32ff.

1.4 Disposition

Uppsatsen är indelad i tre sektioner. I den första sektionen ges en grundläggande introduktion till uppsatsen. Syftet är att illustrera den svåra balansgång som uppsatsen handlar om. Ämnet handlar i grunden om ett klassiskt dilemma inom miljöretten, dvs. ska en verksamhet tillåtas trots att det kan medföra negativa konsekvenser för miljön. Just i frågan om vindkraft kompliceras bedömningen ytterligare eftersom vindkraft är en förhållandevis ren energikälla som är nödvändig i omställningen av energisystemet. Utifrån ett globalt perspektiv skulle många fåglar och fladdermöss gynnas av att antalet förnyelsebara energikällor ökar eftersom en höjning av jordens medeltemperatur kan få katastrofala konsekvenser för världens biologiska mångfald. I ett lokalt perspektiv kan dock enskilda vindkraftverk utgöra ett reellt hot för fåglar och fladdermöss, och frågan är hur vi ska förhålla oss till detta. Den andra sektionen av uppsatsen innehåller en litteratursammanställning av naturvetenskaplig forskning om vindkraftens risker för fåglar och fladdermöss. I uppsatsens tredje sektion angrips frågeställningarna utifrån ett rättsligt perspektiv. I avsnitt 6 behandlas många av de viktigaste frågeställningarna i uppsatsen. Under arbetet med uppsatsen har jag läst igenom samtliga rättsfall från Miljööverdomstolen som berör vindkraft. Eftersom miljöretten är ett förhållandevis nytt rättsområde har det varit svårt att dra alltför långt gångna slutsatser utifrån enstaka avgöranden. Trots det är det ändå möjligt att se vissa återkommande tankegångar i Miljööverdomstolens domskäl. I redogörelsen för rättspraxis har jag därför valt att redogöra för mål som enligt min mening är illustrativa för domstolens resonemang. I vissa fall har jag också använt mig av mål från miljödomstolarna.

2. Introduktion

2.1 Svensk energipolitik – målsättningar

Under 1960-talet hade Sverige ingen bestämd energipolitik. Beslut om energiförsörjningen fattades i huvudsak av en liten grupp experter eftersom de flesta politikerna ansåg att energifrågor inte var speciellt kontroversiella. Energimarknaderna var i stort sett opåverkade av offentliga ingrepp och både konsumenter och producenter fattade sina beslut utifrån priserna som rådde på marknaden.⁴ I början av 60-talet inleddes en energidebatt i landet när Statens Vattenfallsverk hade börjat planera en utbyggnad av Vindelälven. Projektet stoppades sedan i samband med 1970-års beslut av regeringen Palme eftersom vattenkraften inte längre ansågs vara en självklar dominerande källa för elektricitet.⁵ Under den här tiden började också ett motstånd mot kärnkraften växa fram i landet. Det började med enstaka lokala protester för att senare övergå i en organiserad nationell rörelse. Kritiker fanns även inom politiken och centerpartiet valde att tidigt profilera sig som kärnkraftsmotståndare.⁶ När sedan den första oljekrisen inträffade 1973/74 inleddes en intensiv jakt runt om i hela världen för att hitta energikällor som kunde ersätta oljan. Vid den här perioden utgjorde oljan ca 70 % av Sveriges energiförsörjning.⁷ I samband med oljekrisen kom Sveriges första energiproposition år 1975 där staten sköt fram sin roll och position inom energisektorn genom att bland annat främja energihushållning och forskning kring alternativa energislag.⁸ I propositionen nämns vindkraft som en potentiell energikälla som skulle utredas innan ett beslut om potentiell utbyggnad kunde fattas.⁹ Sedan 1975 års energiproposition har en mängd olika propositioner om Sveriges energipolitik presenterats.¹⁰ Målsättningarna har genom åren ändrats från minskat oljeberoende på 70-talet till kärnkraftsavveckling och utveckling av ett hållbarare energisystem samt minskad klimatpåverkan under de senaste åren.¹¹

⁴ Se vidare Radetzki (2004) s. 34ff.

⁵ Carlman (1990) s. 1.

⁶ Enligt Jamison kan den svenska miljörelsens historia delas upp i olika faser. Först kom en uppvaknandefas som sträcker sig mellan 1960-67, sedan följde en rad olika ekologiskt influerade grupper och organisationer mellan 1968-73, därefter uppstod en politisk mobilisering som i stora drag sammanföll med motståndet mot kärnkraft mellan 1973-1980 och sedan ett införlivande av miljörelsen i den vanliga kulturen. Se vidare Jamison (1990) s. 13ff.

⁷ SOU 1974:65 s. 35.

⁸ Prop.1975:30 s. 13.

⁹ A a f s. 127.

¹⁰ Se exempelvis prop. 1980/81:60, prop. 1990/91:88, prop. 1996/97:84 och prop. 2008/09:163.

¹¹ Se vidare Åstrand och Neij (2003) s. 24.

2.1.1 Styrmedel för utbyggnaden av vindkraft

1975 års energiproposition ledde till att ett statligt vindenergiprogram inrättades.¹² Syftet var att kartlägga vindförhållandena i Sverige och att få ökad kunskap om vindkraftstekniken. Programmet resulterade bland annat i utvecklandet av testaggregat och större demonstrationsanläggningar (t.ex. Näsudden på södra Gotland).¹³ Den svenska statens styrmedel i vindkraftspolitiken mellan 1975-1990 bestod framförallt i satsningar på forskning och utveckling av teknik för storskaliga vindkraftverk. Detta resulterade i att Sverige i början av 80-talet var världsledande när det gäller forskning och utveckling av vindkraftteknik.¹⁴ Utbyggnaden var dock mycket blygsam vilket delvis kan förklaras med att staten hade lagt ett betydande ansvar för tillbyggnaden hos kraftföretagen trots att det fanns en viss motvilja hos bolagen att satsa på vindkraft.¹⁵ Vid årsskiftet 1991/92 fanns det ungefär 30 vindkraftverk i drift i Sverige, vilket kan jämföras med Danmark som hade över 3000.¹⁶ Staten valde därför att ändra linje i början 1990-talet genom att införa ekonomiska incitament i syfte att öka utbyggnaden. Exempel på ekonomiska incitament som användes under 90-talet var investeringsstöd, miljöbonus och stöd till småskalig elproduktion.¹⁷ Vindkraftspolitiken kännetecknades av en övergripande målsättning om utbyggnad av vindkraft, men det saknades fortfarande kvantitativa målsättningar. Därför var det ett trendbrott när riksdagen år 2002 antog ett planeringsmål för vindkraften på 10 TWh till år 2015.¹⁸ För att uppnå målet införde regeringen Persson ett antal nya styrmedel i syfte att underlätta utbyggnaden av vindkraft. Några viktiga exempel var införandet av elcertifikatsystemet, ett stöd för kommunal översiktsplanering och en höjning av gränsen mellan anmälningsplikt och tillståndsplikt.¹⁹ Den nuvarande regeringen har också satsat på vindkraften genom att bland annat höja det tidigare planeringsmålet till en årlig produktionskapacitet på 30 TWh till år 2020.²⁰ Hur många vindkraftverk som kommer att behövas är svårt att uppskatta eftersom det dels beror på vindenergiinnehållet där vindkraftverken uppförts, dels på verkens prestanda. Den nuvarande regeringen har framförallt satsat på att förenkla tillståndprocessen genom att exempelvis ta bort dubbelprövningen enligt MB och PBL.²¹ Att använda lagstiftning som styrmedel i syfte att ta bort s.k. trögheter i miljöprövningen är en trend som idag används i många EU-länder. Målet är att prövningen ska präglas av "better regulation" (regelförenkling) och "one-shop-stop"

¹² Carlman (1990) s. 18.

¹³ Michanek och Söderholm (2006) s. 19.

¹⁴ Wizelius och Karlsson (1992) s. 12 och Carlman (1990) s. 20.

¹⁵ Prop. 1985/86:120, s. 157 och Carlman (1990) s. 71f.

¹⁶ Wizelius och Karlsson (1992) s. 26.

¹⁷ Se exempelvis prop. 1996/97:84.

¹⁸ Prop. 2001/02:143 s. 98.

¹⁹ Prop. 2002/03:40 och prop. 2005/06:143.

²⁰ Prop. 2008/09:163 s. 42.

²¹ Prop. 2008/09:146 s. 25.

(allt i en lucka) vilket ska minska den administrativa bördan för både verksamhetsutövare och myndigheter.²²

2.2 Information om vindkraft

Vind är flödet av luft i atmosfären. Luften sätts i rörelse av temperatur- och tryckskillnader som skapas genom solstrålningen mot jorden. Sedan urminnes tider har människan använt vindens rörelseenergi i olika sammanhang. Redan för 2000 år sedan dök de första väderkvarnarna upp i Kina och Japan. Utvecklingen av vindkraftverk för elproduktion inleddes på 1890-talet och i Danmark fanns flera hundra vindkraftverk redan på 1910-talet.²³ Ett vindkraftverk drivs genom att vinden sätter fart på en rotor som i sin tur är kopplad till en generator som alstrar elektricitet. Energi produceras när det blåser mellan cirka 3 och 25 m/s. Om det blåser för lite (under 3 m/s) eller för mycket (över 25 m/s) stoppas verket tillfälligt.²⁴

Vindkraft brukar beskrivas som den miljövänligaste energikällan som finns. Vinden är en förnybar energikälla där bränslet – vinden – är inhemsk och gratis. Vindkraftverk ger inte upphov till utsläpp eller avfall och efter ca åtta månader har lika mycket energi producerats som går åt för tillverkningen av verket. Efter driften kan det också monteras ned utan att några större spår finns kvar. Ett elsystem kan dock inte helt baseras på vindkraft eftersom tillgången på vindenergi hela tiden växlar. En potentiell lösning skulle kunna vara att samköra vindkraft med Sveriges vattenkraftsdammar. När tillgången på vindenergi är stor kan vattenmagasinen stängas och vice versa.²⁵

Sett till tillgången på energi i vinden kan vindkraft med bred marginal täcka hela Sveriges behov av elektricitet.²⁶ Trots det utgör vindkraften en mycket liten del av Sveriges energiproduktion. År 2008 stod vattenkraft och kärnkraft för 89 %, den bränslebaserade för 9,6 % och vindkraften för 1,4 % av den totala producerade elen i landet.²⁷ Internationellt sett har Sverige hamnat på efterkälken i utbyggnaden av vindkraft vilket har många förklaringar. Något som ofta kan vara ett problem i lokaliseringsarbetet är att vindrika områden ofta har stora bevarandevärden inom exempelvis naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård. Vindkraftverk kan dessutom orsaka störningar i omgivningen i form av bland annat landskapsförändringar, buller, turbinskuggor, telestörningar och skador på flora och fauna.²⁸ I tillståndsprocessen finns också goda möjligheter för myndigheter, organisationer och enskilda att överklaga ett tillstånd vilket ofta medför att det tar lång tid från planering till

²² Se vidare Darpö, Kuusiniemi och Vihervuori (2009) s. 323ff. Samma trend finns även i nya akademiska studier. Ett exempel är Maria Petterssons avhandling som är en komparativ studie av svensk, norsk, dansk och engelsk miljölagstiftning. I avhandlingen lyfter Pettersson fram ett antal trögheter i svensk lagstiftning som hindrar utbyggnaden av vindkraft. Se vidare Pettersson (2008).

²³ Pettersson (2008) s. 23ff.

²⁴ Boverket (2009) s. 25.

²⁵ Areskoug (2006) s. 202.

²⁶ Wizelius (2007) s. 19.

²⁷ Energimyndigheten (2009) s. 121. Vindkraften befinner sig dock i ett kraftigt expansionsskede. Se Energimyndigheten (2009) s. 92.

²⁸ Jamil Khan har gjort en sammanställning av vindkraftens negativa inverknings på människors hälsa och miljön. Se vidare Khan (2004) s.566.

utbyggnad. I processen går det att åberopa såväl enskilda som allmänna intressen vilket innebär att många frågor kan bli föremål för prövning. Enligt den senaste statliga utredningen överklagades ungefär 20 % av ärendena och eftersom en verksamhetsutövare får vänta ungefär 6-12 månader mellan varje instans kan tillståndsprocessen i vissa fall ta flera år.²⁹

2.2.1 Attityden till vindkraft

I Sverige finns i dag ett brett samförstånd om att samhället måste ställas om till en mer ekologisk inriktning. Denna enighet tenderar dock ofta att spricka på lokal nivå när omställningen ska genomföras. Satsningen på vindkraft visar tydligt hur olika uppfattningar människor har om hur ett ekologiskt hållbart samhälle bör vara utformat. Kritiker har kallat vindkraft för "blåsningen" och "ett luftslopp" främst på grund av verkens negativa inverkan i landskapsbilden, den stora yta som måste uppoffras för att uppnå planeringsmålen och att det finns lite forskning om vindkraftens negativa inverkan på människor, djur och miljön.³⁰

Studier visar att människor generellt sett tycks ha en positiv inställning till vindkraft. En svensk studie från år 2004 visade exempelvis att 84 % av de tillfrågade ansåg att utbyggnaden skulle fortsätta i Sverige.³¹ Trots det överklagas många tillstånd och i vissa kommuner verkar det finnas en tendens att medvetet hindra byggnationer.³² Forskare trodde länge att problemen med att nå acceptans för vindkraften kunde härledas till det s.k. NIMBY-syndromet (Not In My Back Yard) vilket innebär att människor har en positiv inställning till en teknik i allmänhet så länge ingenting byggs i deras närområde. Under senare år har forskare kommit fram till att problemen snarare består i bristande information och samarbete mellan verksamhetsutövaren och lokalbefolkningen.³³ Ett företag som planerar en utbyggnad bör således inte ta allmänhetens stöd för givet och förvänta sig att ett projekt kommer att få lokalt stöd eftersom acceptansen för vindkraft generellt sett är hög runt om i landet. Istället är det viktigt att tidigt i processen söka stöd för projektet hos kommunen och närboende genom att presentera ett pedagogiskt utformat beslutsunderlag som visar att en utbyggnad kan genomföras utan några större inverkaner på människors hälsa och miljön. Närboende uttrycker ofta en oro för både allmänna intressen (t.ex. bevarandet av den biologiska mångfalden) och enskilda intressen (t.ex. störningar genom buller från verken).³⁴ Verksamhetsutövaren måste därför utreda alla sidor av den planerade verksamheten och tidigt förankra informationen på lokal nivå för att öka chanserna att nå en hög acceptans för projektet.

²⁹ SOU 2008:86 s. 209. En sammanfattning av tidsåtgången i en tillståndsprocess enligt miljöbalken finns i bilaga 7.

³⁰ Se exempelvis Ericsson (2000) s. 15ff.

³¹ Wizelius (2007) s. 195.

³² Enligt miljöminister Andreas Carlgren sinkar vissa kommuner medvetet utbyggnaden av vindkraft genom att ignorera tillståndsansökningar. Enligt 16 kap. 4 § miljöbalken måste en kommun tillstyrka ett tillstånd. Se vidare <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=3561411>.

³³ Wolsink (2001) s. 51.

³⁴ Se exempelvis Johansson (2005) s. 97f.

2.3 Miljörättens mål och delmål

Vindkraftens risker för fåglar och fladdermöss handlar i grunden om en konflikt mellan olika målsättningar för miljön. År 1990 beslutades att den svenska miljöpolitiken ska utgå från fem grundläggande förutsättningar: att främja människors hälsa, att bevara den biologiska mångfalden och ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga, att hushålla med uttaget av naturresurser så att de kan utnyttjas långsiktigt samt att värna kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena.³⁵ Vid FN:s miljö- och utvecklingskonferens (UNCED) i Rio de Janeiro 1992 enades deltagarländerna om vissa mål och principer där hållbar utveckling är det övergripande målet. Under årens lopp har begreppet utvecklats i internationell och nationell rätt, och genom olika vetenskapliga arbeten. Det är därför svårt att ge en tydlig definition av vad hållbar utveckling egentligen innebär.³⁶ Huvudtanken är dock att dagens samhälle ska utformas på ett sätt som inte äventyrar möjligheterna för kommande generationer att tillfredsställa sina behov. Sedan konferensen har riksdagen ställt upp långsiktiga miljö kvalitetsmål, dels formulerat delmål för begränsning av olika former av miljöpåverkan.³⁷ Miljö kvalitetsmålen anger alltså vilka kvaliteter miljön ska ha vid ett angivet målar, vilket för de flesta målen är 2020. Syftet med miljö kvalitetsmålen är att på lång sikt uppnå en hållbar utveckling.³⁸

Målsättningarna för miljön är inte alltid förenliga vilket ofta återspeglas vid prövning av vindkraftverk. Å ena sidan finns ett nationellt intresse av att bygga ut vindkraften eftersom det är förenligt med landets energi- och klimatpolitik om beroendet av icke-förnyelsebara energikällor minskar (se t.ex. miljö kvalitetsmålet "begränsad klimatpåverkan"). Å andra sidan kan exempelvis landskapsbilden påverkas negativt av en vindkraftutbyggnad (se t.ex. miljö kvalitetsmålet "storslagen fjällmiljö"). I det enskilda fallet ska en avvägning mellan de olika intressena göras där också miljönyttan med en exploatering vägs in.³⁹

2.3.1 Bevarandet av biologisk mångfald

Ett av delmålen är bevarandet av den biologiska mångfalden. Under de dryga tjugo år som begreppet biologisk mångfald funnits har det vunnit stor spridning runt om i världen och precis som många andra framgångsrika begreppsbildningar har det förlorat en del av sin precision. Enkelt uttryckt avser biologisk mångfald livet på jorden i sin helhet och i alla dess former. Mångfalden brukar delas upp på tre nivåer:

- Mångfalden på ekosystemnivå
- Mångfalden av arter
- Genetisk variation inom arterna

³⁵ Prop. 1990/91:90 s 11.

³⁶ Gipperth (1999) s. 8.

³⁷ Femton miljö kvalitetsmål ställdes upp 1999 i syfte att ge innehåll åt begreppet ekologiskt hållbart tillstånd. Se prop. 1997/98:145. I prop. 2004/05:150 kompletterades målen med ett sextonde miljö kvalitetsmål om biologisk mångfald, "ett rikt växt- och djurliv".

³⁸ Se vidare <http://www.miljomal.se>.

³⁹ Se exempelvis MÖD M 2966-04.

Den biologiska mångfalden avser också ekologiska tjänster som exempelvis fotosyntes, pollinering och fröspridning. Dagens biologiska mångfald är resultatet av ungefär fyra miljarder år av evolution. Människan har ända sedan jägar- och samlartiden påverkat mångfalden genom att exempelvis omforma landskap och förändra livsmiljön för många arter. Trots att det idag pågår många olika forskningsprojekt om biologisk mångfald är kunskapsluckorna fortfarande stora. Forskare uppskattar exempelvis att endast två miljoner av ungefär tio till trettio miljoner arter har blivit beskrivna och fått ett vetenskapligt namn.⁴⁰ I praktiken är det ett mycket stort problem eftersom kunskap utgör basen för bevarandet av den biologiska mångfalden.⁴¹

Internationellt och nationellt pågår försök i syfte att förhindra den stadigt minskande biologiska mångfalden runt om i världen.⁴² Skälen som brukar lyftas fram för att eftersträva biologisk mångfald bottenar i att mångfalden besitter grundläggande värden. Frågan är vari dessa värden består och enligt Molander finns det två komponenter; en filosofisk och en teknisk.⁴³ Den filosofiska delen handlar om etiska överväganden där utgångspunkten är att alla arter har rätt att leva vidare på jorden och det är upp till människan att förhålla sig till naturen på ett sätt som innebär att den kan lämnas vidare till kommande generationer. Förhållningssättet är således att biologisk mångfald är en grundläggande förutsättning för upprätthållandet av ekologiska system som människan och även andra arter är beroende av. Den tekniska biten handlar om att skaffa sig kunskap om hur naturen fungerar och vilka effekter som uppstår om förutsättningarna för en viss art eller en grupp av arter försvinner.

Ekologiska samband är komplicerade och påverkas av en mängd ekologiska faktorer som exempelvis klimat, markförhållanden och organismer i omgivningen vilka ständigt förändras.⁴⁴ Oväntade kedjereaktioner kan uppstå om förutsättningarna för en viss art eller om en grupp av arter skulle försvinna i ett område. Utgångspunkten är således att det inte finns några enkla samband mellan påverkan eller orsak, å ena sidan, effekt och konsekvenser å andra sidan.⁴⁵ Generellt sett anser många att en omfattande nationell och internationell utbyggnad av vindkraft kan bidra till minskad försurning och övergödning samt minska växthuseffekten på global nivå vilket borde vara positivt för den biologiska mångfalden. En rapport från Världsnaturfonden har till exempel visat att fåglar över hela världen kommer drabbas hårt av den globala uppvärmningen. Minskningen kan uppgå till 38 procent i Europa och 72 procent i nordöstra Australien om uppvärmningen överstiger 2°C jämfört med tiden vid industrialismens början.⁴⁶ I direkt anslutning till vindkraften kan dock de lokala negativa effekterna på mångfalden vara större än de positiva.

⁴⁰ Henriksson och Johansson (2007) s. 6ff.

⁴¹ Se vidare SOU 2008:94 s. 7.

⁴² Se exempelvis rapporten Global Biodiversity Outlook 3 som bland annat visar att tidigare målsättningar om minska förlusterna av den biologiska mångfalden har misslyckats. En introduktion finns att läsa här: <http://gbo3.cbd.int/the-outlook/gbo3/foreword/foreword-by-the-united-nations-secretary-general.aspx>.

⁴³ Molander (2008) s. 43ff.

⁴⁴ Gipperth (1999) s. 60.

⁴⁵ Westerlund (2003) s. 21.

⁴⁶ Se vidare WWF (2001).

Sektion 2

3. Vindkraftens inverkan på fåglar och fladdermöss

3.1 Kunskapsläget i Sverige - bakgrund

I mitten av 1970-talet när det statliga vindenergiprogrammet inrättades var kunskaperna om vindkraftens inverkan på djur- och växtlighet mycket begränsade. I en studie från Statens Vattenfallsverk berörs riskerna för fåglar i några korta stycken där slutsatsen är att det behövs fler utredningar. Dessutom anges att risken för kollisioner generellt sett är låg men att en lokalisering vid flyttfågelstråk är mindre lämplig. I slutet av 80-talet kom en ny utredning där det konstaterades att kunskaperna om effekterna på fågellivet fortfarande var begränsade och att det behövdes ytterligare forskningsinsatser.⁴⁷ Skillnaden från den tidigare nämnda studien är att utredningen pekar ut områden i Sverige som bedöms vara särskilt känsliga för vindkraftsutbyggnad. Då handlar det framförallt om fågeltäta områden utmed kusterna som till exempel Halland, Gotland och södra Öland.⁴⁸ Under 90-talet uppmärksammades flera tänkbara negativa effekter på fåglar än enbart kollisioner. Bland annat visade nya forskningsrapporter att vindkraftverk har en skrämseffekt för vissa häckande fåglar. Vidare framgick att rastande och födosökande fåglar kunde störas av verken. I utredningen uppmärksammas också att barriäreffekter kunde uppstå för sträckande fåglar om flera vindkraftverk stod tätt tvärsöver flygriktningen.⁴⁹ Trots att det hade gått nästan 25 år sedan den första utredningen ansåg man att kunskapsläget fortfarande var mycket begränsat och att det krävdes längre erfarenheter av större vindkraftetableringar för att få ett helhetsintryck av verkens inverkan på fåglar. Därför föreslogs att vindkraftutbyggnader skulle undvikas i specifika områden som till exempel fågelskyddsområden och i viktiga rast- och födosöksområden.⁵⁰ Ingen av de ovan nämnda utredningarna behandlar risken för fladdermöss. Anledningen är att det först i slutet av 1999 blev känt att fladdermöss kunde skadas efter att en person hade hittat ett trettiotal döda fladdermöss under ett vindkraftverk på Gotland.⁵¹

3.1.1 Dagens kunskapsläge

Idag finns betydligt mer information om vindkraftens potentiella effekter på fåglar och fladdermöss jämfört med när de första verken byggdes i Sverige. Flera myndigheter och universitet arbetar med att exempelvis kartlägga landets vindkraftspotential och att sammanställa internationell och nationell forskning om vindkraftens effekter. Boverket har till exempel tagit fram en handbok för vindkraftsärenden i syfte att underlätta planerings-

⁴⁷ SOU 1988:32 s. 188.

⁴⁸ A a f s. 85ff.

⁴⁹ SOU 1998:152 s.32f.

⁵⁰ SOU 1999:75 s. 104.

⁵¹ Naturvårdsverket (2000) s. 42.

och prövningsprocessen för verksamhetsutövare och kommuner.⁵² En annan myndighet som arbetar med vindkraft är Energimyndigheten. Myndighetens uppgift är bland annat att tillsammans med andra myndigheter stödja forskning om vindkraft genom att fördela resurser till kunskapsprogram och forskningsprojekt.⁵³ Sedan 2003 har Energimyndigheten också varit delaktiga i vindpilotprojektet "Teknikutveckling och marknadsintroduktion i samverkan" där myndigheten bidragit ekonomiskt till projekt i områden där vindkraftsetableringar inte funnits tidigare. Syftet med vindpilotprojektet är att bidra till ny kunskap och kostnadseffektivisering vilket i framtiden kan underlätta för nya vindkraftprojekt. De flesta projekt som myndigheten har gett bidrag till kommer att slutrapportera under nästa år vilket kommer att bidra till nya erfarenheter om till exempel vindkraftsetableringar i södra Sveriges skogsområden och i norra Sverige.⁵⁴ Forskning bedrivs också vid Högskolan på Gotland i det tvärvetenskapliga projektet Centrum för vindbruk (CVI). På deras hemsida finns forskningsrapporter, utredningar och kunskapsammansättningar om bland annat vindkraftens inverkan på flora och fauna.⁵⁵

3.2 Potentiella risker för fåglar

För att vindkraftverk ska vara effektiva bör de placeras i öppna områden med hög medelvindhastighet. Områden som uppfyller dessa kriterier finns ofta på högre bergsryggar i öppna jordbrukslandskap, i kustnära miljöer eller ute till havs. I dessa områden finns i regel en hög fågeltäthet vilket innebär att de potentiella riskerna med etableringen bör utredas. Enligt dagens forskning kan riskerna delas in i: (1) Dödlighet genom kollisioner, (2) habitatförlust och (3) barriäreffekter.⁵⁶

⁵² Boken finns att ladda ner på Boverkets hemsida. Vissa delar av boken är dock inaktuella på grund av de lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2009. <http://www.boverket.se/Om-Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2009/Vindkraftshandboken/>.

⁵³ Se exempelvis <http://www.natverketforvindbruk.se/>, <http://www.vindlov.se>, <http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Energi/Vindkraft/Vindval/> och <http://www.vindenergi.org/>.

⁵⁴ Se vidare <http://www.energimyndigheten.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/Framjande-av-vindkraft1/Forskningsprogram/Utvecklingsprojekt1/>.

⁵⁵ <http://cvi.se>.

⁵⁶ Widemo (2007) s. 4.

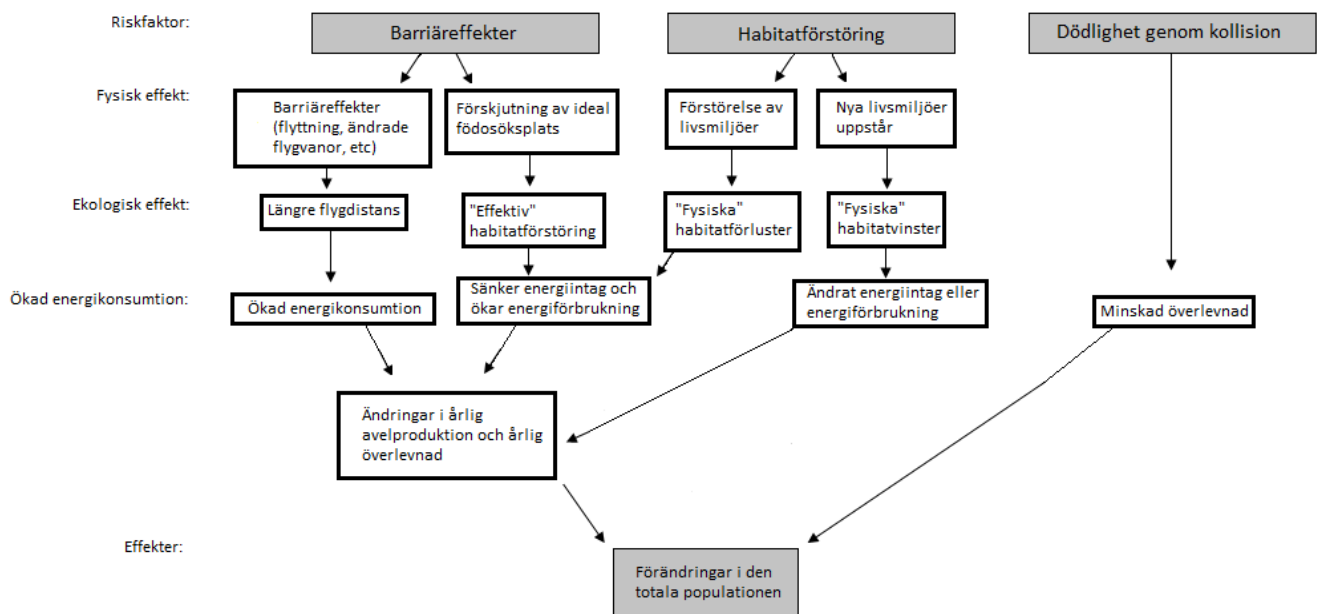


Bild 1. Bilden är en översättning från Fox m.fl. (2006) och visar vindkraftens främsta risker för fåglar och effekterna som kan uppstå.

3.2.1 Dödlighet genom kollision

De flesta studierna behandlar kollisionsrisken vilket kan förklaras med att det länge har varit känt att fåglar flyger in i till exempel fönster, byggnader och bilar. Redan för hundra år sedan började forskare därför utreda om olika former av kollisioner utgjorde ett hot mot fågelbestånden.⁵⁷ Idag finns en mängd internationella och nationella utredningar som behandlar kollisioner mellan fåglar och vindkraftverk. Kollisionsfrekvenserna är beroende av en rad olika faktorer. Några exempel är väderlek, antalet verk, anläggningarnas storlek, konstruktion och rotorhastighet. Mindre verk med hastigt roterande rotor utgör störst risk för kollision, medan större verk med mer långsamt gående rotor utgör en mindre risk.⁵⁸ Normalt sett bedöms kollisionsriskerna vara relativt små. Fåglar har sannolikt lättare att se vindkraftverk än människor och fåglarna har således goda möjligheter att väja för rotorbladen.⁵⁹ Det är dock svårt att dra några generella slutsatser eftersom varje plats är unik och riskerna för en kollision varierar mellan olika fågelarter. De flesta studier uppskattar antalet dödade fåglar till mindre än en per år och vindkraftverk, och en del studier visar på fler än fem kollisioner per år.⁶⁰ I en del specifika fall har antalet kollisioner varit betydligt högre. Från andra länder finns exempel på katastrofala effekter av vindkraftetableringar. Det mest kända exemplet är Altamontpasset i Klippiga bergen med cirka 7000 verk, där tusentals rovfåglar och ugglor dödas årligen och där oberoende bedömare uppskattar att ungefär 2300 kungsörnar dödas hittills. I Europa vet man idag att rast- och övervintringsområden för

⁵⁷ Naturvårdsverket (2000) s. 37.

⁵⁸ Se litteratursammanställningen i Naturvårdsverket (2000) s. 38.

⁵⁹ Se vidare Vindval (2007).

⁶⁰ Widemo (2007) s. 11 och Ericson m.fl. (2001) s. 2f.

gäss och andra sjöfåglar har övergivits på grund av nya vindkraftsparker i Nordsjöområdet och att ett flertal fågelarter, bland annat ängshök, nu slutat häcka på hedar i Skottland i närheten av nybyggda parker.⁶¹ Ett annat skräckexempel ges i en norsk rapport från större vindkraftsparker, bl.a. på ön Smøla, där exempelvis 21 havsörnar hade dödats på grund av kollisioner med områdets vindkraftverk under de senaste åren.⁶² Större fåglar har i regel en låg reproduktionstakt vilket kan medföra större problem än om en mindre fågel med hög reproduktionstakt dödas. Trots att kollisioner generellt sett är ovanliga kan olämpligt placerade vindkraftverk orsaka betydande skador på fåglar.

3.2.2 Habitatförlust

En habitatförlust uppstår till följd av minskade tätheter av fåglar. Orsakerna till en förlust kan vara att fåglarna undviker verken eller att ett område där fåglarna häckar eller söker föda har blivit mindre attraktivt på grund av en vindkraftetablering. Fåglar kan störas av verken genom ljud och synintryck under uppförandet, driften och underhållningen av verken. Det finns få studier om störningskänslighet för olika arter men lokalisering i närheten av känsliga fågelområden bör undvikas för att minimera potentiella störningseffekter. När fåglar undviker vindkraftparker eller områden precis intill vindkraftparker förloras habitatet. Effekterna kan till exempel bli minskad tillgång till föda, rastplatser och häckningsresultat vilket på sikt kan ge negativa effekter på populationen i stort.⁶³

3.2.3 Barriäreffekter

Barriäreffekter innebär att sträckande fåglar tar en annan väg eftersom de undviker vindkraftverken. Flygning är mycket energikrävande och längre flygsträckor ökar energikonsumtionen för fåglarna. Effekterna är beroende av exempelvis verkens storlek, antal, lokalisering och miljön som omger verken. I extrema fall kan barriäreffekter leda till förskjutning av en arts biotop.⁶⁴ Eftersom fåglar flyttar långa sträckor kan kumulativa effekter uppstå om fler vindkraftsparker ska passeras under vägen. För att undvika barriäreffekter kan det vara nödvändigt att bilda en korridor för att undvika eventuella kollisioner.⁶⁵ Kommissionen har gjort en litteratursammanställning av fågelarter som är särskilt känsliga för vindkraftverk.⁶⁶ Jag har använt mig av ArtPortalens databas för att se vilka av dessa fågelarter som har rapporterats befinna sig inom svenskt territorium.⁶⁷

⁶¹ Ahlén (2010) s. 22.

⁶² NINA report (2008) s. 10.

⁶³ Widemo (2007) s. 15.

⁶⁴ Hötker m.fl. (2006) S. 24.

⁶⁵ Widemo (2007) s. 15f.

⁶⁶ Kommissionen (2010) s. 92ff.

⁶⁷ Se vidare bilaga 1.

3.3 Potentiella risker för fladdermöss

| Potentiella effekter beroende på lokaliseringen | | |
|---|--|--|
| Påverkan | Under sommaren | Vid flytt |
| Risk för mortalitet under byggnadsfasen | Mindre påverkan, beroende på miljö och art | Liten påverkan |
| Förlust av födoplatser under byggnadsfasen | Troligtvis hög, beroende på lokalisering och art | Hög inverkan |
| Potentiella effekter under drift | | |
| Påverkan | Under sommaren | Vid flytt |
| Ultraljudutsläpp från verken | Liten effekt | Förmodligen en liten effekt |
| Förlust av jaktområden | Viss inverkan | Förmodligen en liten inverkan under våren, men högre under våren |
| Barriäreffekter | Viss inverkan | Liten inverkan |
| Dödlighet genom kollision | Varierar beroende på art | Hög inverkan |

Bild 2. Bilden är en översättning från Rodrigues m.fl. (2008) och visar vindkraftens främsta risker för fladdermöss.

Fladdermöss är den näst artrikaste däggdjursgruppen på jorden med mer än 1000 arter. Totalt har 17 arter (bortsett från ett unikt fynd i Skåne av den ovanliga arten *Myotis myotis*) påträffats i Sverige, vilket innebär att ca 25 % av Sveriges landlevande däggdjursarter är fladdermöss.⁶⁸ Fladdermöss kan leva upp till 20 år beroende på art och en vuxen hona föder endast 1-2 ungar per år. En tidig mortalitet kan således medföra allvarliga konsekvenser för en population eftersom reproduktionen är mycket långsam.⁶⁹ Fladdermössen är till största delen insektsätare, och jagar oftast i mörkret med ekolokalisering. De flesta arter föredrar att jaga i glesa skogar och halvöppna landskap där tillgången på insekter är stor. Kunskaperna om djurgruppen har länge varit bristfälliga eftersom det länge har varit svårt att studera fladdermössen. Först under senare år har tekniker utvecklats för att bland annat omvandla deras högfrekventa läte till hörbara ljud vilket har ökat möjligheten att lokalisera och utreda fladdermössen.⁷⁰ Att vindkraftverk kunde ha negativa effekter på fladdermöss i Sverige upptäcktes, precis som tidigare nämnts, först i slutet av 1999. Sedan dess har många studier genomförts i syfte att utreda hur fladdermöss påverkas av vindkraftverk och varför

⁶⁸ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Jakt-rovdjur-och-vilt/Vilt/Rad-om-vild-djur/Fladdermossen-i-Sverige/Vilka-fladdermoss-finns-i-Sverige/>.

⁶⁹ Naturvårdsverket (2000) s. 42f.

⁷⁰ Se exempelvis Ahlén (1990).

många fladdermöss flyger in i verken.⁷¹ Grundorsaken till problemet är att vindkraftverk, liksom många andra byggnader, drar till sig insekter vilket innebär att födotillgången kan vara mycket god i närheten av verken. En fladdermus flyger ofta mycket nära de snurrande rotorbladen vilket ökar risken för kollision. Fladdermöss jagar helst när det blåser under 5 m/s vilket innebär att en verksamhetsutövare kan låta verken stå stilla när det är vindsnålt för att minska risken för kollision.⁷² Det går således att konstatera att riskerna för att fladdermöss ska kollidera med vindkraftverk är högre än för fåglar eftersom fladdermöss medvetet söker sig till verken på grund av födotillgångarna. I bilaga 2 berörs de potentiella riskerna för arterna som har påträffats i Sverige utifrån en litteratursammanställning av dagens forskning.⁷³

3.4 Sammanfattning av dagens kunskapsläge

Utifrån dagens forskning går det att konstatera att vindkraftverk kan medföra negativa effekter på fåglar och fladdermöss. I längden kan detta resultera i förlust av biologisk mångfald och således stå i konflikt med till exempel miljö kvalitetsmålet "ett rikt växt- och djurliv".⁷⁴ Kunskaperna är trots all forskning fortfarande begränsade. Endast ett fåtal studier är s.k. BACI-studier (Before-After-Control-Impact) vilket innebär att undersökningen bygger på information både före och efter vindkraftparkens tillkomst samt uppgifter från ett eller flera referensområden. BACI-studier är dyra och tidskrävande men ger ett mer tillförlitligt statistiskt material.⁷⁵ De flesta av dagens studier är utförda på en specifik plats (t.ex. i ett öppet landskap) och det är inte självklart att resultaten går att överföra till andra ställen (t.ex. i ett fjällområde). Ekologiska samband är komplexa vilket gör det svårt att förutse vilka effekter en verksamhet kommer att ha på till exempel ett ekosystem eller en organisms levnadsförhållanden. I informationsmaterial om vindkraftens miljövänliga fördelar brukar det till exempel lyftas fram att ett vindkraftverk kan monteras ned efter driften utan att lämna några större spår efter sig (se avsnitt 2.2). Påståendet kan möjligtvis stämma rent visuellt men kanske inte utifrån andra perspektiv. Stewart m.fl. har exempelvis upptäckt att förekomsten av fåglar tenderar att minska efter en vindkraftetablering. Orsakerna analyserades aldrig utan effekterna kunde bero på till exempel dödlighet genom kollision, habitatförlust eller att fåglarna flyttat därifrån.⁷⁶ Under intervjun med Daniel Bengtsson som är projektanställd hos Sveriges Ornitologiska Förening lyfte han särskilt fram risken för habitatförlust som den troligen största faran vid större vindkraftetableringar. Bengtsson förklarade att kunskapsläget om habitatförluster är mycket begränsade vilket delvis kan förklaras med att effekterna ofta uppstår flera år efter en utbyggnad och att en rad olika faktorer kan ligga till grund för en habitatförlust (t.ex. klimatförändringar, andra närliggande verksamheter och vilka övriga arter som finns i området). Något annat som är svårt att

⁷¹ Se vidare Vindval (2007) s. 10.

⁷² Ahlén (2002) s. 18 och Vindval (2010) s. 34f.

⁷³ Se vidare bilaga 2.

⁷⁴ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/5542/a/142253>.

⁷⁵ Hötker m.fl. (2006) s. 6.

⁷⁶ Se vidare Stewart m.fl. (2005) s. 4.

förutspå är de kumulativa effekter som kan uppstå när vindkraftverk etableras inom ett område, flyttstråk eller i närheten av andra verksamheter (t.ex. industrier). Vindkraften bidrar visserligen till att minska utsläppen vilket får positiva konsekvenser för den biologiska mångfalden ur ett globalt perspektiv. Sammanräknat med andra verksamheter kan dock effekterna resultera i att lokala populationer inte längre kan föröka sig. Det blir därför viktigt att försöka uppskatta riskerna och vilket pris som är rimligt att betala för att inte påverka den biologiska mångfalden negativt. Sammanfattningsvis går det att konstatera att många faktorer påverkar vindkraftens effekter på fåglar och fladdermöss. Riskerna varierar i hög grad från fall till fall och det är svårt att enbart utifrån dagens forskningsläge se vilka effekter en etablering kommer att få på berörda fåglar och fladdermöss. Därför är det rimligt att varje ansökan innehåller en inventering och en beskrivning av vilka potentiella effekter en etablering kan få på områdets fåglar och fladdermöss.

3.5 Hur ska riskerna för fåglar och fladdermöss hanteras i en ansökan?

Genom att endast läsa Miljööverdomstolens rättspraxis är det svårt för en verksamhetsutövare att veta hur riskerna för fåglar och fladdermöss bör hanteras i en tillståndsansökan. Av Boverkets vindkraftshandbok framgår endast att inventeringar av t.ex. flyttstråk, häckningslokaler och födosöksområden i och omkring en föreslagen vindkraftspark bör redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen. Vidare framhålls att en kartläggning av eventuell förekomst av fladdermöss och deras sträckvägar ska ingå i MKBn.⁷⁷ Hur inventeringen ska genomföras framgår inte av handboken vilket väcker frågan om hur ett bolag bör gå till väga vid kartläggningen. Under min intervju med Mikael Nilsson som är handläggare på miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Kalmar svarade han att det finns variationer bland landets myndigheter när det gäller hanteringen av vindkraftsärenden. En grundprincip som Länsstyrelsen i Kalmar län tillämpar är att företaget själva ska genomföra en inventering av områdets fåglar och fladdermöss. Det är dock svårt att ange hur ambitiös en verksamhetsutövare bör vara i sin kartläggning och beskrivning av riskerna. Nilsson framhöll också att det fortfarande saknas rikstäckande riktlinjer för hur utredningen av fåglar och fladdermöss ska genomföras och därför är det oklart "vart ribban ska ligga" i ett specifikt fall. En allmän utgångspunkt är dock att det krävs mer ingående utredningar om den planerade verksamheten riskerar att skada vissa allmänna intressen (t.ex. skyddade arter). Grundläggande information om till exempel riksintressen, naturreservat och Natura 2000-områden hittas enklast med hjälp av GIS-data.⁷⁸ Information om fågel- och fladdermusarter i närheten av det planerade projektet kan ibland finnas hos lokala ornitologiska föreningar. En viktig utgångspunkt är att en hög täthet av fåglar eller fladdermöss innebär att fler arter potentiellt kommer att påverkas negativt av en vindkraftspark. Länsvisa fågeltätheter för alla landets häckande fågelarter har tagits fram av en expertpanel i samband med ett projekt som sammanfattar hur många fåglar av samtliga arter som häckar i Sverige (<http://www.zoo.ekol.lu.se/birdmonitoring>). För att hitta

⁷⁷ Boverket (2009) s. 62f.

⁷⁸ Se exempelvis <http://www.gis.lst.se/> och <http://www.vindlov.se/sv/Kartstod/>.

koncentrationer av fåglar och fladdermöss kan också ArtPortalen (<http://www.artportalen.se>) användas. ArtPortalen är ett rapporteringssystem för den Svenska faunan och bygger på frivillig rapportering. Eftersom observationerna bygger på frivillighet är innehållet i databasen inte helt tillförlitligt men ArtPortalen utgör likväl en bra källa för att hitta grundläggande information om platser som hyser höga koncentrationer av fåglar och fladdermöss.

En myndighet som har ställt upp krav för när och hur en verksamhetsutövare ska genomföra inventeringen av områdets fåglar och fladdermöss är Länsstyrelsen i Jönköpings län. Deras promemoria kan användas som vägledning för bolag som planerar att söka tillstånd i andra län.⁷⁹ Promemorian inleds med ett ställningstagande om att det inte går att utesluta risker för till exempel fåglar och fladdermöss med stöd av dagens forskning. Därför ska en verksamhetsutövare göra en inventering av djurlivet och i promemorian beskrivs bland annat när och hur inventeringen ska göras och vad som är särskilt viktigt att beakta. I första hand ska inventeringen täcka in förekomsten av revir. Om det finns misstankar om rast-, övervintringsplatser eller flyttstråk kan inventeringar utanför häckningstiden också vara aktuella. Häckning av örnar och berguv inventeras tidigt (15 feb-31 mars), övriga arter 1-2,5 månader senare. Fladdermössens inventeras lämpligen under perioden 1 juli till 10 augusti. Vid inventeringen är det också viktigt att kartlägga fåglarnas och fladdermössens flygaktivitet eftersom det indikerar deras potentiella kollisionsrisk. Särskild vikt ligger på skyddade arter som enligt promemorian ska noteras och redovisas särskilt. Länsstyrelsen i Jönköpings län anger också att för fladdermöss krävs en särskild kvalitetssäkring eftersom flera arter är svåra att skilja åt. Samtliga observationer av rödlistade arter ska därför beläggas med inspelning för att sedan valideras av den nationella artbestämningkommittén. Vidare ställs krav på vilka metoder som ska användas vid inventeringarna. I promemorian hänvisas till Naturvårdsverkets hemsida där information finns om hur fåglar och fladdermöss ska inventeras.⁸⁰

⁷⁹ Se vidare Länsstyrelsen i Jönköpings län (2010).

⁸⁰ <http://www.naturvardsverket.se>.

Sektion 3

4. Internationellt perspektiv

4.1 Folkrätt - bakgrund

Folkrätten baseras på tanken om staters suveränitet och jämlikhet. Stater är således ensamma om att utöva makt inom sitt territorium, och deras agerande får inte inverka på andra länders suveränitet. Den internationella rättsordningen reglerar staters rättigheter, skyldigheter och kompetenser gentemot varandra. Reglerna inom den internationella rätten utgörs av sedvana och allmänna folkrättsliga principer som är bindande för samtliga stater. Sedvanerättsliga regler skapas genom staters agerande (usus) samtidigt som de anpassar sig genom acceptera normerna som rättsligt bindande (opinio juris). En annan del av den internationella rätten utgörs av de överenskommelser mellan stater som fastställs i konventioner, traktater och avtal som blir tillämpliga på de parter som är del av uppgörelserna. Vidare har stater en generell skyldighet att visa "vederbörlig hänsyn" mot varandra vid utformningen av sin miljöpolitik och miljöfarliga verksamheter på ett sätt som inte orsakar skada på andra staters miljö eller på områden bortom staters nationella kontroll. Inom alla rättsordningar har rättssubjekten en skyldighet att efterleva de förpliktelser som följer av gällande rättsregler. I de flesta nationella rättsordningar är lagstiftande, verkställande och dömande makter beståndsdelar av en vertikal struktur. Om en medborgare bryter mot en nationell bestämmelse finns oftast effektiva sanktioner som kan genomföras inom landets eget rättssystem. Folkrätten har en horisontell struktur där rättssubjekten utgörs av suveräna stater som juridiskt sett är jämställda. Eftersom stater är jämställda finns ingen hierarki och de lagstiftande, verkställande och dömande funktionerna utförs av staterna själva. En svaghet som brukar lyftas fram mot den internationella rätten är därför att det skulle saknas sanktionsmöjligheter.⁸¹ Egentligen är detta en grov missuppfattning. Bristen består snarare i avsaknaden av en övre maktenhet som kan tvinga en stat till verkställande av en sanktion. Möjligheterna att kräva en stat som brutit mot en internationell bestämmelse är dock relativt goda. Skadestånd har utdömts vid flera tillfällen men det krävs ofta en vilja hos den ersättningskyldige att låta ett organ pröva tvisten och även i slutändan betala ersättningsbeloppet.⁸² Andra exempel på sanktioner som kan vidtas är handelssanktioner eller politiska utspel. Länder som bryter mot internationella bestämmelser kan få skadad goodwill vilket i längden kan påverka deras framtida

⁸¹ Shaw (2003) s.2ff.

⁸² Ebbesson (2000) s. 22.

samarbeten med andra stater.⁸³ För vägledning vid tvistelösningar kan hjälp hämtas från 2001 års ILC Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts.⁸⁴

4.2 Internationell miljö rätt - bakgrund

Internationell miljö rätt avser den del av folkrätten som behandlar miljö frågor. Reglerna är en relativt ny företeelse som har några särskilda kännetecken som skiljer den från resten av folkrätten. För det första behandlar den problem som berör hela världen vilket kräver att flera stater deltar och samarbetar tillsammans för att lösa miljö problemen. För det andra måste den överensstämma med inhemsk miljö rätt för att bli effektiv. Upprätthållandet av reglerna kräver därför mellanstatliga övervakande organ såsom kommittéer, kommissioner och periodiska konferenser där arbetet följs upp och utvärderas. Folkrätten bestod länge främst av sedvanerätt och det var först under slutet av 1800-talet som internationella konventioner och liknande dokument började nedtecknas. Miljö problem betraktades i huvudsak som en nationell fråga men efter hand insåg många stater att miljö störningar ofta nådde andra länder. Den första perioden av internationellt samarbete om miljö frågor började runt förra sekelskiftet och handlade då främst om samarbeten mellan grannländer för att reglera exempelvis rättigheter och skyldigheter till gränsöverskridande floder (t.ex. mellan USA och Kanada). Det fanns också vissa överenskommelser om fiske och fiskezoner. Syftet var då inte att skydda djurarterna utan att möjliggöra ett hållbart och långsiktigt fiske i de avtalade zonerna.⁸⁵ Medvetenheten om överkonsumtion, försämrad biologisk mångfald och andra miljö problem ökade framförallt under 1970-talet.⁸⁶ Sedan dess har flera internationella överenskommelser slutits efter att konkreta problem har uppstått och blivit väldokumenterade. Det har medfört att konventioner och andra uppgörelser mellan stater ofta inriktar sig på specifika frågor vilket har medfört att systemet blivit mycket omfattande och svåröverskådligt. Idag finns det exempelvis ungefär 2000 internationella avtal som har någon betydelse för skyddet av miljön.⁸⁷ I uppsatsens inledning nämndes att miljö problem kännetecknas av komplexitet eftersom det finns flera sammankopplade delar till varje enskilt problem. Det finns till exempel kopplingar mellan utsläppen av växthusgaser och klimatförändringar. Att öka användningen av vindkraft kan vara en sätt att minska utsläppen av växthusgaser men det kan innebära nya problem för exempelvis den biologiska mångfalden eftersom fåglar och fladdermöss riskerar att komma till skada. Miljö problemens komplexitet innebär att det finns många sätt att förhålla sig till olika problem och frågan är hur människor ska förhålla sig till de nya utmaningarna. Vid en vindkraftetablering aktualiseras som tidigare nämnts ofta en konflikt mellan delmålen om en minskad

⁸³ Dixon (2007) s. 12.

⁸⁴ Se vidare Linderfalk (2006) s. 94ff.

⁸⁵ Om framväxten av den internationella miljö rätten, se vidare Ebbesson (2000) s. 37ff och Bring och Mahmoudi (2001) s. 209ff.

⁸⁶ Bell och McGillivray (2008) s. 8.

⁸⁷ Mahmoudi och Rubenson (2004). S. 28.

klimatpåverkan och bevarandet av biologisk mångfald (se t.ex. avsnitt 2.3). Samma konflikt återfinns också inom den internationella miljörätten.

4.3 Internationell målsättning om begränsad klimatpåverkan

FN:s klimatsforskningspanel, IPCC, drar slutsatsen att det är otvetydigt att jordens klimat håller på att ändras.⁸⁸ Jordens genomsnittstemperatur väntas öka med 1,5-4,5 grader om halten av koldioxid i atmosfären fördubblas. Frågan är om det är vi människor som ligger bakom förändringen av klimatet eller om ändringarna är naturliga. Enligt IPCC är det med stor sannolikhet vi människor som ligger bakom huvuddelen av den uppvärmning som ägt rum de senaste femtio åren. Om temperaturen bara skulle stiga över 1,5 grader bedöms 9-31 procent av alla arter vara dömda till utrotning, och hela ekosystem skulle hotas.⁸⁹

4.3.1 FN:s klimatförhandlingar

Grunden för det internationella samarbetet på klimatområdet utgörs av Förenta Nationernas ramkonvention (UNFCCC) och det tillhörande Kyotoprotokollet. Kyotoprotokollet är en internationell överenskommelse som slöts den 11 december 1997 i Kyoto, Japan. Avtalet är bindande och trädde i kraft den 16 februari 2005 där målsättningen är att minska de årliga globala utsläppen av växthusgaser med minst 5,2 procent jämfört med 1990 års utsläppsnivå till perioden 2008-2012. Om något land inte skulle leva upp till de utsläpps begränsningar de åtagit sig, kan de få krav på extra utsläppsminskningar i nästa åtagandeperiod plus ett straff på 30 procent. Klimatkonventionen antogs i samband med FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Reglerna trädde i kraft den 21 september 1994 och innehåller åtgärder för att förhindra den pågående klimatförändringen. Konventionen är inte bindande utan uppmanar endast att parterna bör vidta förebyggande åtgärder för att förutse, förhindra eller minimera orsakerna till klimatförändringen. Parterna träffas varje år för att förhandla med varandra. Dagens stora utmaning är att nå en global överenskommelse om vilka åtaganden världens stater ska ta efter 2012 för att minska utsläppen av växthusgaser och hur finansieringen ska fördelas. Klimatkonferensen 2010 i Köpenhamn sågs som ett stort misslyckande eftersom parterna bland annat inte lyckades nå ett bindande avtal. Den senaste konferensen hölls mellan den 29 november och 10 december i Cancún, Mexiko. Förväntningarna inför konferensen var låga, men trots det gjordes en del framsteg i förhandlingarna. Bland annat etablerade parterna en grön klimatfond och löftena om minskade utsläpp enligt Köpenhamnsöverenskommelsen formaliserades som en del av FN-processen.⁹⁰ Hittills har 191 länder ratificerat FN:s ramkonvention och 176 länder har skrivit

⁸⁸ Se exempelvis IPCC (2007) s. 21ff. IPCC utför ingen egen klimatsforskning, utan deras uppgift är att sammanställa och utvärdera den vetenskapliga kunskapen om klimatet. Utvärderingarna genomförs ungefär vart femte år och kommer i volymer på uppemot 1000 sidor. Volymerna är skrivna av experter inom olika vetenskapliga områden vilket innebär att materialet är svåröversiktligt för noviser inom ämnena. Ett tips kan därför vara att läsa igenom avsnitten med rubriken "Summary for policy makers". Se vidare http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data.shtml.

⁸⁹ Azar (2008) s. 25 och s. 46.

⁹⁰ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/13793/a/157653> och <http://unfccc.int/2860.php>.

på Kyotoprotokollet.⁹¹ Sverige har ratificerat ramkonventionen och skrivit under protokollet.⁹²

4.4 Internationellt skydd av biologisk mångfald

De internationella principerna och metoderna för att skydda arter har utvecklats i olika faser. Under första halvan av 1900-talet kom flera regionala naturskyddskonventioner som kännetecknades av att endast vissa arter skyddades. Syftet med konventionerna var inte att skydda arterna som sådana, utan snarare att säkerställa att jakt och fiske av olika arter bedrevs utifrån ett långsiktigt perspektiv. Metoderna som användes för att uppnå målsättningen blev således att införa jakt- och fångstrestriktioner. Under 1970-talet började en annan metod tillämpas. Under denna tid insåg man att ett effektivt skydd också krävde att arternas livsmiljöer skyddades (bevarande in-situ).⁹³ Idag är EU och Sverige parter till flera internationella konventioner och avtal där syftet är att skydda den biologiska mångfalden. Konventionerna utgör en viktig del vid utformningen av unionens och den nationella lagstiftningen som skyddar arter och deras livsmiljöer.

4.4.1 Ramsarkonventionen

Konventionen är en global naturvårdskonvention om att bevara våtmarker och vattenmiljöer och att nyttja dem på ett hållbart sätt. För många fågelarter är våtmarker den viktigaste livsmiljön. Ramsarkonventionen undertecknades 1971 och trädde i kraft 1975 vilket innebär att den var den första moderna konventionen som rör biologisk mångfald. Sverige och EU har ratificerat konventionen och två ändringsprotokoll.⁹⁴

4.4.2 Bonnkonventionen

Konventionen är en global naturskyddskonvention med syfte att skydda vilda djur under flyttning mellan olika områden. Konventionen har arbetats fram inom FN-systemet och undertecknades 1979 och trädde i kraft 1983. Både EU och Sverige är parter till konventionen.⁹⁵ Till konventionen finns bilagor och 13 underavtal om särskilda arter eller artgrupper (fladdermöss, småvalar, sälar, havssköldpaddor och ett antal fågelarter). Konventionen omfattar inte arternas livsmiljöer vilket har kritiserats.⁹⁶

4.4.3 Bernkonventionen

Konventionen är en regional europeisk naturskyddskonvention som numera också omfattar vissa delar av Afrika. Utformningen är gjort av Europarådet och omfattar Europarådets medlemsländer, och de afrikanska staterna Burkina Faso, Marocko, Senegal och Tunisien. Konventionen undertecknades 1979 och trädde i kraft 1982. Syftet med konventionen är att

⁹¹ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/8820>.

⁹² Se SÖ 1993:13 och SÖ 2002:41.

⁹³ Se vidare Ebbesson (2000) s. 162ff.

⁹⁴ <http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Internationellt-arbete/Internationella-konventioner-om-naturvard/Vatmarker-och-vattenmiljoer-skydd-och-hallbart-nyttjande/>.

⁹⁵ Beslut 82/461/EEG och SÖ 1983:37.

⁹⁶ Ebbesson (2000) s. 168.

parterna ska arbeta för att skydda vilda djur och växter samt deras livsmiljöer.⁹⁷ EU och Sverige har ratificerat konventionen.

4.4.4 Konventionen om biologisk mångfald

FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD) är en mycket betydelsefull överenskommelse som uppkom i samband med toppmötet om miljö och hållbar utveckling i Rio de Janeiro 1992. Sverige ratificerade konventionen år 1993 och en stor del av arbetet med miljö kvalitetsmålen utgår från principerna som ställs upp i FN:s konvention.⁹⁸ Tillämpningsområdet är betydligt vidare än ovannämnda naturskyddskonventioner. Konventionen har tre övergripande mål; bevarande av biologisk mångfald, hållbart nyttjande av mångfaldens delar och en rättvis fördelning av den nytta som kan utvinnas ur genetiska resurser. Syftet med konventionen är att parterna solidariskt ska samarbeta för bevarande, kunskapsutveckling, utbildning och nyttofördelning. Tanken är att främja en global vilja att bevara biologisk mångfald genom att ta tillvara och utveckla metoder för att nyttja naturen på ett hållbart sätt, samtidigt som nyttan ska fördelas rättvist. Konventionens artiklar ställer främst upp övergripande regler för hur varje medlemsland ska arbeta med biologisk mångfald. Ett exempel är artikel 14 p. a-b som berör miljökonsekvensbeskrivningar. Av punkterna framgår bland annat att parterna ska, så vitt möjligt och om så är lämpligt, införa lämpliga procedurer med krav på miljökonsekvensbedömning av de egna föreslagna projekt som sannolikt kommer att ha betydande skadliga effekter på biologisk mångfald. För att underlätta tolkningen av konventionen finns riktlinjer för hur parterna ska genomföra konventionen i sin nationella lagstiftning. De enskilda länderna bestämmer dock själva hur konventionens målsättningar ska uppnås utifrån deras egna förutsättningar. För att följa upp tolkningen och det pågående arbetet med konventionen avlägger parterna enligt art. 26 nationella rapporter inför regelbundna partskonferenser. Konventionen har idag 193 parter.⁹⁹ En del utvärderingar visar att Sverige har haft problem med att uppfylla vissa av kraven i konventionen om biologisk mångfald. Den 21 mars 2002 fick Centrum för biologisk mångfald vid Uppsala universitet och SLU i uppdrag av regeringen att bland annat granska Sveriges genomförande av artikel 14 a om miljökonsekvensbeskrivningar.¹⁰⁰ Granskningen genomfördes i två steg: en kvantitativ studie av ett antal slumpvalt insamlade MKB-dokument, och en kvalitativ studie som omfattade intervjuer med praktiker. Rapporten visar att det finns stora brister i hanteringen av biologisk mångfald i miljökonsekvensbeskrivningar och att Sverige i flera avseenden inte uppfyller de krav som följer av artikel 14. I de flesta MKB-dokument som granskades beskrevs naturmiljön ytligt genom grova översiktsinventeringar utförda av länsstyrelsen, kommunen eller skogsvårdsstyrelsen. En annan slutsats av rapporten är att potentiella effekter på vissa arter och biotoper ofta diskuteras men så långt som till konsekvenser kommer man sällan. Det blir därmed svårt att

⁹⁷ Beslut 82/72/EEG och SÖ 1983:30.

⁹⁸ Se vidare <http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Biologisk-mangfald/Konventionen-om-biologisk-mangfald/>.

⁹⁹ <http://www.cbd.int/information/parties.shtml>.

¹⁰⁰ CBM (2004) s. 5.

utifrån miljökonsekvensbeskrivning förutspå hur olika arter kommer att påverkas av projektet. Sammantaget menar utredarna att ”många MKB-dokument är dessutom så uppenbart subjektiva så att man kan starkt ifrågasätta om de uppfyller Miljöbalkens krav på att möjliggöra en samlad bedömning av effekterna på miljön”.¹⁰¹

4.5 EU:s miljö rätt

Miljöskydd tillhörde inte de frågor som prioriterades när Europeiska kol- och stål gemenskapen (EGSG) grundades. När det ursprungliga Rom-fördraget antogs på 50-talet var syftet att främja den ekonomiska utvecklingen och att motverka framtida krig. Det var först i juli 1971, då det förberedande arbetet med sammankallandet av FN-konferensen om den mänskliga miljön (Stockholmskonferensen) som kommissionen, i ett meddelande till rådet, ansåg det vara nödvändigt att dra upp riktlinjer till ett miljöhandlingsprogram inom gemenskapen. Sedan dess har mycket hänt och idag finns en uttalad miljöpolitik och miljölagstiftning inom unionen.¹⁰² EU-samarbetet bygger på ett antal fördrag som medlemsländerna slutit. Fördragen slår fast principerna för samarbetet, hur EU:s institutioner ska fungera, vilka kompetensområden EU har och hur lagstiftningsprocessen ska genomföras. För att EU ska kunna anta lagstiftning på ett visst område måste det finnas rättslig grund för detta i fördragen. Med stöd av bestämmelser i fördragen antas sekundärrätt, d.v.s. förordningar, direktiv eller beslut som rör respektive område.

EU:s miljöpolitik bygger på artikel 174 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Enligt artikeln är politiken inriktad på bevarande, skydd och förbättring av miljön samt skydd av människors hälsa. En annan målsättning är rationellt och varsamt utnyttjande av naturresurserna. Den ska också främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem. Vidare framgår av artikel 174 att miljöpolitiken bygger på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala. Medlemsstaterna har också enligt artikel 174 rätt att ha strängare regler än reglerna på EU-nivå, förutsatt att de strängare reglerna följer fördragen och anmäls till kommissionen. Det som brukar räknas till EU:s miljölagstiftning är frågor om föroreningar av luft, vatten och mark, skydd av växt- och djurarter och deras livsmiljöer, miljökonsekvensutredningar, miljöregler av processuell art och miljöpolicyinstrument.¹⁰³ Under de senaste trettio åren har EU:s miljöpolitik gått från att i efterhand lösa enskilda miljöproblem till en mer övergripande och heltäckande hållning.

¹⁰¹ CBM (2004) s. 45f.

¹⁰² En historisk redogörelse för utvecklingen av EU:s miljö rätt finns i Mahmoudi (2003) s. 36ff.

¹⁰³ Nilsson (2010) s. 8.

4.6 EU:s miljöpolitik – hållbar utveckling

Hållbar utveckling har länge varit ett av EU-politikens övergripande mål.¹⁰⁴ EU:s förhållningssätt till begreppet är att försöka kombinera ekonomisk tillväxt och välfärd utan att äventyra situationen för framtida generationer. Den stora utmaningen för unionen är således att uppnå en hållbar konsumtion och produktion utan att skada naturen.¹⁰⁵ EU har en egen strategi för hållbar utveckling som omfattar ekonomiska, miljömässiga och sociala frågor. Den innehåller sju huvudutmaningar:

- Klimatförändring och ren energi
- Hållbara transporter
- Hållbar konsumtion och produktion
- Bevarande och förvaltning av naturresurser
- Folkhälsa
- Social integration, demografi och migration
- Global fattigdom

EU:s strategi för att uppnå en hållbar utveckling kännetecknas således av att hållbarhetsdimensionen ska bli ett genomgående inslag på många olika politikområden.¹⁰⁶ Enligt det nuvarande miljöhandlingsprogrammet, som sträcker sig fram till år 2012 fastställs fyra prioriteringsområden:¹⁰⁷

- Klimatförändringen.
- Natur och biologisk mångfald.
- Miljö, hälsa och livskvalitet.
- Naturresurser och avfall.

Det centrala för den här uppsatsen är arbetet med klimatförändringen och natur och biologisk mångfald.

4.6.1 Klimatförändringen

Ett sätt att stoppa klimatförändringarna är att öka antalet förnybara energikällor runt om i världen. EU har kompetens att fatta beslut om energifrågor och ett mål med unionens politik är att genomföra en samordnad energi- och miljöpolitik med tydliga mål och tidsplaner för att skapa ett utsläppsnålt samhälle.¹⁰⁸ Det första steget för att öka antalet förnybara energikällor togs 1997 genom antagandet av kommissionens vitbok "Energy for the future: renewable sources of energy".¹⁰⁹ Där angavs bland annat att användningen av förnybara

¹⁰⁴ En historisk redogörelse för begreppet hållbar utveckling i EU:s politik finns i kommissionen (2008) s. 5ff.

¹⁰⁵ http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm.

¹⁰⁶ COM (2009) 400 final.

¹⁰⁷ COM (2001) 31 final.

¹⁰⁸ http://europa.eu/pol/ener/index_sv.htm.

¹⁰⁹ Com (1997).

energikällor var ojämnt fördelade och otillräckligt utvecklade i unionen. Därför föreslogs att andelen förnybar energi skulle fördubblas till 12 procent av den totala energiförbrukningen i unionen till år 2010. Förslagen översattes sedan år 2001 genom antagandet av direktiv 2001/77/EG "promotion of electricity from renewable energy sources" och direktiv 2003/30/EG "on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport". Resultatet blev dock mycket blygsamt och kommissionen ansåg därför att det behövdes ett ramverk i EU för att främja förnybara energikällor. År 2007 lade kommissionen därför fram en rekommendation för en ny färdplan som innehöll en rekommendation om att målet för förnybar energi blev obligatoriskt för medlemsstaterna, och att 20 procent av den totala energiförbrukningen i EU skulle komma från förnybara energikällor år 2020.¹¹⁰ Kommissionens förslag utvecklades sedan till "Climate change and Energy Package" som antogs av EU:s statschefer i december 2008. Paketet binder EU:s medlemsstater att uppnå följande mål:

- Minska utsläppen av växthusgaser med minst 20 procent till 2020 jämfört med 1990 års nivåer
- Ökad användning av förnybara energikällor till 20 procent av Europas totala slutliga energiförbrukning till 2020, inklusive ett särskilt mål på 10 procent förnybar energi inom transportsektorn
- Minska energiförbrukningen genom att förbättra energieffektiviteten.¹¹¹

För att uppnå de ovannämnda gemensamma målsättningarna antogs i april 2009 direktiv 2009/28/EG där varje medlemsstat förbinder sig att öka andelen förnybara energikällor i förhållande till deras totala energiproduktion.¹¹² Enligt direktivet kommer varje medlemsstat också vara skyldig att visa hur de avser att uppnå sina mål för förnybar energi.

Vindkraft kommer att spela en viktig roll för att uppfylla målen för EU:s energipolitik. Inom EU är vindkraften allmänt erkänd som en ren energikälla och det är därför rimligt att anta det kommer att göras stora satsningar inom många medlemsländer för att öka utbyggnaden av nya verk. Kommissionen bedömer att landbaserad vindkraft kommer att dominera under de närmsta åren, men att det i framtiden kommer att bli viktigare att utnyttja de stora potentialerna som finns för storskaliga anläggningar till havs. Enligt kommissionen är vindkraft således en energikälla som bör användas, men de poängterar också att de framtida satsningarna står inför ett antal utmaningar. Ett problem som lyfts fram är att det fortfarande finns vissa kunskapsluckor som kan medföra att framtida projekt riskerar att strida mot EU:s miljörättsliga bestämmelser.¹¹³

¹¹⁰ Com (2006).

¹¹¹ http://ec.europa.eu/environment/climat/climate_action.htm.

¹¹² Av annex I framgår att Sverige har ställt upp den mest ambitiösa målsättningen av samtliga medlemsstater. Se vidare direktiv 2009/28/EG.

¹¹³ Se vidare COM(2008) 768 final.

4.6.2 Natur och biologisk mångfald

Tidigare nämndes att bevarandet av biologisk mångfald är ett av prioriteringsområdena inom EU:s miljöpolitik. Vid EU-toppmötet i Göteborg 2001 slog unionen fast att förlusten av biologisk mångfald skulle stoppas i EU till 2010. Bevarandet av biologisk mångfald har också lyfts fram som ett av de viktigaste målen som behöver uppfyllas i strategin för hållbar utveckling.¹¹⁴ Riktlinjerna för hur målsättningen ska uppnås fastställs i kommissionens handlingsplan för biologisk mångfald som antogs 2006.¹¹⁵ Handlingsplanen angriper problematiken från ett brett perspektiv genom att exempelvis stärka EU:s beslutsfattande och genom ett utökat samarbete med regeringar, universitet och finanssektorn.

De senaste indikatorerna tyder dock på att åtagandet om att stoppa förlusten av biologisk mångfald kommer att misslyckas. Läget för mångfalden är fortfarande allvarligt och uppskattningar visar att ca 25 % av europeiska djurarter, däribland däggdjur, groddjur, reptiler och fåglar riskerar att utrotas. Trots de stora problemen finns det dock tecken på att EU:s miljörättsliga regelverk för att skydda den biologiska mångfalden till viss del har lyckats stoppa den negativa utvecklingen.¹¹⁶

4.7 EU:s regelverk för naturskydd och bevarandet av biologisk mångfald

Fågel- och Habitattdirektivet utgör kärnan i EU:s regelverk för bevarandet av biologisk mångfald. Direktiven utgår i sin tur från internationella förpliktelser som EU åtagit sig för medlemsstaternas räkning.¹¹⁷ Fågel- och Habitattdirektivet har framförallt två syften:

- Att skydda specifika arter inom Unionen
- Att bevara livsmiljöerna för vissa sällsynta och hotade arter

4.7.1 Fågeldirektivet

Många medlemsstater ifrågasatte länge om gemenskapen var behörig att fatta beslut om skydd av djur- och naturskydd. När gemenskapen grundades var syftet inte att upprätta ett gemensamt miljöskydd. Attityden kom gradvis att ändras på grund av ett flertal faktorer. Under 1970-talet började den allmänna opinionen på allvar uppmärksamma miljöförstörelsen i framförallt Västeuropa. Eftersom miljöproblem ofta är gränsöverskridande önskade många därför att gemenskapen skulle ta ett större ansvar för miljöfrågor. EG uppmärksammade tidigt att antalet vilda, naturligt förekommande fågelarter i medlemsstaterna sjönk och att detta utgjorde ett hot mot den biologiska jämvikten.¹¹⁸ I det första miljöhandlingsprogrammet som EG antog fanns därför ett krav om att särskilda åtgärder för skydd av fåglar skulle vidtas.¹¹⁹ 1979 kom direktivet 79/409/EEG om bevarande

¹¹⁴ COM (2001) 264 final.

¹¹⁵ COM (2006) 0216 final.

¹¹⁶ Se vidare kommissionen (2010) s. 2ff.

¹¹⁷ Det är främst Ramsarkonventionen (Våtmarkskonventionen och Bernkonventionen (Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö) som har haft betydelse för utformningen av direktiven.

¹¹⁸ Se preambeln till direktiv 2009/147/EU.

¹¹⁹ EGT C 112, 20.12.73.

av vilda fåglar (fågeldirektivet). Fågeldirektivet har genomgått ett antal ändringar i takt med att fler medlemsländer har tillkommit. Nya arter har lagts till i bilagorna till direktivet som idag heter direktiv 2009/147/EU om bevarande av vilda fåglar. I fågeldirektivet kategoriseras arterna utifrån sina latinska namn, men på ArtDatabankens hemsida finns en pedagogisk sammanställning där fåglarnas svenska namn återges.¹²⁰

Fågeldirektivet består av 19 artiklar och 7 bilagor.¹²¹ Bilaga 1-3 innehåller listade fågelarter, bilaga 4-5 innehåller listade jaktmedel och ämnesområden.¹²² Bilaga 6 innehåller upphävda direktiv och dess ändringar. Bilaga 7 innehåller jämförelsetabeller. Direktivet är ett minimidirektiv som tillåter medlemsstaterna att anta striktare åtgärder i sin nationella lagstiftning (artikel 14). Det nationella genomförandet av direktivet har visat sig vara krävande och problematiskt för många medlemsstater. Ca 15 % av EU-domstolens årliga arbete inom miljörätten berör fågeldirektivet, och ännu idag finns ett antal medlemsstater som inte har genomfört direktivet fullt ut.¹²³

Direktivet omfattar bevarandet av samtliga fågelarter som förekommer naturligt inom medlemsstaternas territorium. I direktivet regleras skydd, skötsel, förvaltning, kontroll och exploatering av arterna. Även fåglarnas ägg, bon och livsmiljöer omfattas av direktivet (artikel 1). Direktivet ålägger medlemsstaterna att vidta åtgärder för att bibehålla eller återupprätta populationen av alla fågelarter till en hållbar nivå (artikel 2-3).

Vidare ska medlemsstaterna avsätta skyddade områden och vidta underhålls- och skyddsåtgärder inom och utanför dessa områden, återställa förstörda biotoper och skapa nya biotoper.¹²⁴ En viktig bestämmelse i direktivet är artikel 4 som reglerar medlemsstaternas skyldighet att utse särskilda skyddsområden (Special Protected Area - SPAs). Skyddsåtgärderna ska vidtas med hänsyn till flera faktorer, såsom risken för utrotning av arten och en viss arts sällsynthet. I första hand ska områden som är "mest lämpade" för bevarande utses (artikel 4.1).¹²⁵ Skyddet är mer långtgående för hotade och arter och flyttfåglar. I bilaga 1 anges vilka arter som anses vara hotade. Förutom att peka ut särskilda skyddsområden måste medlemsstaterna också vidta lämpliga åtgärder för att undvika försämringar av områdena som kan motverka syftet med skyddet (artikel 4.3). Samma skyldighet gäller även utanför dessa skyddsområden (artikel 4.4).

¹²⁰ <http://www.artdata.slu.se/filer/fageldirektivet-artlista.pdf>.

¹²¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31979L0409:SV:HTML>.

¹²² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:020:0007:0025:EN:PDF>.

¹²³ Mahmoudi (2003) s. 231.

¹²⁴ I mål C-117/00 fälldes Irland för att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att inte hindra nedgången i antalet moripor, vilket är en art som inte ens är hotad. Rättsfallet visar att medlemsstaterna har en allmän skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för att bevara fågelarter som förekommer naturligt inom medlemsstaternas territorium.

¹²⁵ EU-domstolen uttalade i mål C-57/89 att medlemsstaterna har ett visst skön i sitt val av områden som är "mest lämpade". När ett område är utpekad kan skyddet inte försämrats med hänvisning till exempelvis ekonomiska intressen. Det är endast under exceptionella förhållanden som intrång kan accepteras. I mål C-355/90 uttalade domstolen också att enbart ornitologiska kriterier ska avgöra vilka områden som ska pekas ut. Vidare slog domstolen fast att skyddet enligt fågeldirektivet för "de mest lämpade områdena" gäller oavsett om medlemstaten har pekat ut det eller inte.

I Fågeldirektivet förbjuds också verksamheter som direkt hotar fåglar, såsom avsiktligt döda eller fånga fåglar, att förstöra deras bon och ägg. (artikel 5). Det är också förbjudet med försäljning, transport och förvaring för försäljning av fåglar, med undantag för fåglar som anges i bilaga 3. (artikel 6). Jakt är, inom vissa ramar, tillåtet enligt direktivet av de fåglar som anges i bilaga 2, om det sker enligt de jaktmetoder som anges i bilaga 4. (artikel 7-8).

Medlemsstaterna får göra undantag från bestämmelserna artikel 5-8 under vissa förutsättningar (artikel 9). Medlemsstaterna är skyldiga att vart tredje år skicka en rapport om genomförandet av direktivet. Kommissionen ska också vart tredje år framställa en rapport som grundas på informationen som erhållits från medlemsstaterna, och sedan vidarebefordra den till medlemsstaterna (artikel 12). En kommitté arbetar med att uppdatera bilagorna till direktivet allteftersom nya medlemsländer tillkommer och nya vetenskapliga framsteg har skett (artikel 16).

4.7.2 Habitatdirektivet

Inom gemenskapen kände man länge ett behov av att skapa ett effektivare system för skydd av livsmiljöer. Många arters naturliga livsmiljöer i Europa började försvinna i en högre takt än tidigare, och de internationella överenskommelserna som fanns om skydd av livsmiljöer upplevdes som bristfälliga. I EG:s fjärde miljöhandlingsprogram som antogs 1987 fanns exempelvis krav om nya åtgärder för bevarandet av naturen och naturresurserna.¹²⁶ För att säkerställa att en gynnsam bevarandestatus upprätthölls genomfördes därför direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (Habitatdirektivet).¹²⁷ Direktivet skyddar bland annat vissa fladdermöss, vilket gör direktivet relevant för den här uppsatsen.¹²⁸ När Habitatdirektivet är genomfört fullt ut är det meningen att direktivet ska ersätta fågeldirektivet samt uppfylla alla krav i de internationella åtaganden till vilka gemenskapen anslutit sig.¹²⁹

Direktivet består av 24 artiklar och 6 bilagor. Bilaga 1 innehåller livsmiljötyper av gemenskapsintresse vars bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses. I bilaga 2 listas djur- och växtarter av gemenskapsintresse som kräver särskilda bevarandeområden. Bilaga 3 innehåller kriterier för valet av områden som ska utses till områden av gemenskapsintresse och till särskilda bevarandeområden. I bilaga 4 anges djur- och växtarter av gemenskapsintresse som kräver noggrant skydd. Bilaga 5 innehåller en uppräknig av djur- och växtarter av gemenskapsintresse för vilka insamling i naturen och exploatering kan bli föremål för förvaltningsåtgärder. I bilaga 6 anges förbjudna medel och metoder för fångst och dödande samt otillåtna transportmedel.

Det första kapitlet i direktivet omfattar artiklarna 1 och 2 och bär titeln "Definitioner". I kapitlet anges direktivets syfte, som är att "bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget". Kapitlet innehåller också övergripande

¹²⁶ EGT C 328, 7.12.87.

¹²⁷ Se preambeln till direktiv 92/43/EEG.

¹²⁸ <http://www.artdata.slu.se/filer/art-och-habitat-artlista.pdf>.

¹²⁹ Mahmoudi (2003) s. 233.

riktlinjer som exempelvis att åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en "gynnsam bevarandestatus" hos vissa livsmiljöer och arter samtidigt som åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet "skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag". Direktivets centrala bestämmelser finns i de nästföljande kapitlen, "Bevarande av livsmiljöer och habitat", som omfattar artiklarna 3-11, och "Skydd av arter". Som omfattar artiklarna 12-16. Kapitlet "Bevarande av livsmiljöer och habitat" handlar om inrättandet och bevarandet av nätverket av områden som kallas Natura 2000. Nätverket ska möjliggöra att livsmiljötyperna i bilaga 1 och arterna i bilaga 2 bevaras eller återskapas (artikel 3). Medlemsstaterna föreslår själva vilka områden som ska utses till särskilda bevarandeområden enligt Habitatdirektivet, och förslagen utarbetas enligt kriterierna som uppställs i bilaga 3.¹³⁰ Därefter ska medlemsstaten utse området till SAC och därefter omfattas det av direktivets skydd (artikel 4).¹³¹ Medlemsstaterna är skyldiga att stifta regler om bevarande för förvaltning. I de särskilda bevarandeområdena ska de vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna, och störningar av de arter som förekommer inom områdena. Alla planer och projekt som kan påverka området negativt bedömas utifrån de potentiella effekterna. I undantagsfall kan ett projekt tillåtas även om det skadar området, men då ska medlemsstaten vidta kompensationsåtgärder för att se till att sammanhållandet av Natura 2000 som helhet skyddas (artikel 6). Precis som i fågeldirektivet är det förbjudet att fånga, döda eller störa arter, ta eller skada ägg och bo- och parningsplatser (artikel 12). En del växtarter ska fridlysas (artikel 13). Vissa metoder för fångst och dödande är förbjudna (artikel 15). I en del situationer kan undantag göras från dessa bestämmelser om det exempelvis behövs med hänsyn till hälsa och säkerhet (artikel 16). Direktivet trädde i kraft den 6 juni 1992, och medlemsstaterna är förpliktade att se till att de lagar som är nödvändiga för att uppfylla direktivet har trätt i kraft till den 6 juni 1994 (artikel 23). Efter det här datumet ska medlemsstaterna vart sjätte år efter detta datum upprätta en rapport om genomförandet av de bevarande åtgärder de vidtagit och om effekterna av dessa åtgärder. Kommissionen skall utarbeta en sammanfattande rapport med en utvärdering av de gjorda framstegen och av Natura 2000:s bidrag till uppnåendet av direktivens syften (artikel 17).

¹³⁰ Utpekandet av områden ska säkerställa artens överlevnad och bedömningen ska göras utifrån ornitologiska kriterier. I mål C-209/04 hade Österrike underlåtit att göra detta och fälldes därför för fördragsbrott. Vid bedömningen av vilka områden som ska pekats ut kan det ibland också vara aktuellt att använda beslutsunderlag från ideella naturvårdsorganisationer (se mål C-374/98).

¹³¹ I vissa speciella fall kan kommissionen efter ett visst förfarande få till stånd att ett område förs upp på listan om en medlemsstat underlåter att föreslå ett betydelsefullt område (artikel 5).

4.8 Direktivens betydelse vid en vindkraftetablering

När vindkraftverk ska byggas finns det två aspekter av direktiven som måste beaktas beroende på lokaliseringen:

- Om ett eller flera vindkraftverk ska byggas i ett Natura 2000-område eller om projektet kommer att påverka ett Natura 2000-område måste en lämplighetsbedömning göras (se vidare avsnitt 4.8.1).
- Direktiven kräver också att medlemsstaterna skyddar arter av gemenskapens intresse i hela sitt naturliga utbredningsområde inom EU (Se artikel 5 i Fågeldirektivet och artikel 12 i Habitatdirektivet). Kravet gäller således även utanför Natura 2000-områden (se vidare avsnitt 4.8.2).

4.8.1 Lämplighetsbedömning enligt artikel 6 Habitatdirektivet

Artikel 6 i Habitatdirektivet spelar en avgörande roll för skötseln och förvaltningen av de områden som ingår i Natura 2000-nätverket. Punkt 1 i artikel 6 fastställer att medlemsstaterna är skyldiga att vidta åtgärder för bevarande för alla särskilda bevarandeområden. Det är fråga om positiva bevarande åtgärder som skall gälla alla de livsmiljöer och arter som anges i bilaga 1 respektive 2 och som förekommer i områdena. Enligt punkt 2 ska medlemsstaterna vidta förebyggande åtgärder för att undvika försämringar och störningar som beror på händelser som rimligen kan förutses. Åtgärderna gäller bara de livsmiljöer och arter för vilka området utsetts. Vid behov skall åtgärder vidtas också utanför området. I punkterna 3 och 4 i artikel 6 anges när planer och projekt som kan få negativa konsekvenser kan tillåtas. Verksamhet som inte omfattas av punkt 3 måste ändå uppfylla bestämmelserna i punkterna 1 och 2 – eller, när det gäller särskilda skyddsområden, punkterna 1 och 2 i artikel 4 i direktiv 79/409/EEG. Förfarandet i punkterna 3 och 4 i artikel 6 skall tillämpas när en plan eller ett projekt, i eller utanför området, sannolikt kommer att påverka området på ett betydande sätt. Det behöver alltså inte vara säkert att konsekvenserna inträffar. I mål C-127/02 (Waddenvereniging) och mål C-239/04 (Vogelbeschermingsvereniging) uttalade domstolen att artikel 6.3 i Habitatdirektivet förutsätter att det skall göras en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser om det är sannolikt eller att det finns en risk för att planen eller projektet kommer att ha en betydande påverkan på det berörda området.¹³² Enligt punkt 3 skall de behöriga nationella myndigheterna göra en bedömning av hur en plan eller ett projekt kommer att påverka ett område. På så sätt kan de bedöma den planerade åtgärdens konsekvenser för området som helhet betraktat. Besluten ska grundas på omständigheterna i varje enskild situation. En livsmiljöförlust på till exempel 100 m² kan vara betydande för ett litet område med sällsynta orkidéer, men helt utan betydelse för ett stort stäppområde. Om det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att området inte

¹³² Samma resonemang används också i mål C-6/04 (Kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland).

kommer att påverkas, kan de behöriga myndigheterna ge tillstånd till planen eller projektet. I tveksamma fall bör försiktighetsprincipen och principen om förebyggande åtgärder tillämpas.¹³³ Vid en positiv bedömning, dvs. man bedömer att åtgärden med stor sannolikhet inte kommer att påverka området, kan myndigheten ge tillstånd till planen eller projektet. Vid en negativ bedömning skall förfarandet i punkt 4 följas. I tveksamma fall skall försiktighetsprincipen tillämpas och förfarandet i punkt 4 följas.¹³⁴

För att underlätta bedömningen enligt punkt 3 och 4 i artikel 6 Habitatdirektivet har kommissionen utformat en metodologisk guide till medlemsstaterna och företag som ägnar sig åt planer eller projekt som kan påverka Natura 2000-områden.¹³⁵ Arbetssättet som förespråkas i guiden är en steg-för-steg metod där varje steg avgör om ett ytterligare steg i processen är nödvändigt. Om till exempel slutsatsen i steg ett är att planen eller projektet inte kommer att ha någon betydande påverkan finns det inget krav att gå vidare till nästa steg:

Steg 1: Undersökning

Under det första steget undersöks de potentiella effekterna av en plan eller ett projekt, antingen ensamt eller i kombination med andra planer eller projekt, på ett Natura 2000-område och den består av fyra delmoment:

1. Först måste det avgöras om planen eller projektet direkt hänger samman eller är nödvändigt för skötseln av platsen
2. Sedan ska planen eller projektet beskrivas, ensamt eller tillsammans med andra projekt eller planer som i kombination kan få en betydande påverkan på området
3. Därefter ska de potentiella effekterna på området identifieras
4. Avslutningsvis ska betydelsen av de potentiella effekterna utredas¹³⁶

Steg 2: Lämplighetsbedömning

Det andra steget går ut på att samla in information om platsens ekologiska funktioner och bevarandemål, och sedan bedöma om projektet kan motiveras mot bakgrund av syftet med natura 2000-nätverket.¹³⁷

Steg 3: Alternativa lösningar

Under det tredje steget utreds alternativa sätt att genomföra planen eller projektet utan att några negativa konsekvenser uppstår i området. De ekologiska faktorerna väger tyngre än ekonomiska aspekter som exempelvis kostnader och förseningar.¹³⁸

¹³³ Kommissionen (2007) s. 4.

¹³⁴ Se vidare kommissionen (2000) s. 8ff.

¹³⁵ Kommissionen (2001)

¹³⁶ A a f s. 17.

¹³⁷ A a f s. 25.

¹³⁸ A a f s. 33.

Steg 4: Utvärdering där inga alternativa lösningar finns

Det sista steget handlar om att bedöma om kompensationsåtgärder kan minska skadorna på platsen.¹³⁹

Guiden genomsyras av försiktighetsprincipen och projektören måste på ett objektivt sätt med tillförlitlig bevisning styrka att det inte blir några negativa effekter på Natura 2000-området. Därför kan bristen på vetenskapliga uppgifter eller information om potentiella risker vara en anledning för en beslutsmyndighet att inte ge tillstånd för ett projekt eller ett skäl för en projektör att inte gå vidare med planen eller projektet.

4.8.2 En generell skyldighet att beakta arter av gemenskapsintresse

Fågeldirektivet och Habitatdirektivet kräver också att medlemsstaterna skyddar arter av gemenskapsintresse i hela sitt naturliga utbredningsområde inom EU (se artikel 5 i Fågeldirektivet och artikel 12 i Habitatdirektivet). Vid en vindkraftetablering måste således de potentiella effekterna på arter av gemenskapsintresse beaktas även utanför Natura 2000-områden.

¹³⁹ A a f s. 39.

5. Nationell rätt

5.1 "Prövning av vindkraft"

Det finns många lagar att ta hänsyn till vid uppförande av vindkraftverk. Vissa lagar är mer centrala, som miljöbalken och plan- och bygglagen. I den här uppsatsen behandlas tillstånden enligt miljöbalken eftersom betydelsen av prövningen enligt plan- och bygglagen har minskat genom att dubbelprövningen har försvunnit genom den senaste lagändringen. Den 1 augusti trädde en del viktiga lagändringar i kraft som ändrade flera viktiga bestämmelser i tillståndsprocessen. Regeringen beslutade vid ett sammanträde den 20 juni 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och föreslå bland annat organisations- och författningsändringsändringar som behövdes för att underlätta utbyggnaden av vindkraften. I oktober 2008 överlämnade utredningen betänkandet "Prövning av vindkraft" (SOU 2008:86). Utredningen noterade tidigt att det fanns ett starkt engagemang hos myndigheter, företag, organisationer och enskilda personer för hur frågan om vindkraftsutbyggnader bör hanteras. För att få en översikt av åsikterna anordnade utredningen ett sammanträde den 1 april 2008 där företrädare för myndigheter, näringsliv och ideella organisationer fick lägga fram sina synpunkter.¹⁴⁰ De flesta menade att tillståndsprocessen kunde förenklas om dubbelprövningen enligt miljöbalken och plan- och bygglagen togs bort vid lokaliseringsprövningen av vindkraftverk. Verksamhetsutövarna menade också att det stora antalet överklaganden var ett stort problem. Utredningens lösningar över vilka förändringar som behövde göras i svensk rätt var till stor del inspirerade av utländsk rätt. En jämförelse mellan Sverige, Danmark och Tyskland visade att det är betydligt lättare att bygga till vindkraft i dessa länder jämfört med Sverige. Det som försvårade i Sverige var framförallt allt det starka kommunala inflytandet samt att det finns goda möjligheter att överklaga myndigheternas beslut. I t.ex. Danmark finns tydligare regler för vilka krav ett planerat projekt måste uppfylla, vilket medför att det inte finns ett lika stort utrymme för osäkerheter i prövningen. För att underlätta utbyggnaden av vindkraften i Sverige föreslog utredarna att dubbelprövningen skulle tas bort och att kommunernas möjligheter att påverka besluten skulle minskas.¹⁴¹ Ett annat förslag var att ändra gränserna för tillståndsprövning och anmälningsplikt genom att relatera till vindkraftverkens storlek och antal.¹⁴² Den 5 mars 2009 överlämnade regeringen propositionen "Prövning av vindkraft" (Prop. 2008/09:146) till riksdagen. De nya lagändringarna trädde i kraft den 1 augusti 2009 och reglerna överensstämde i stora drag med förslagen som lades fram i utredningen. Regeringen ansåg också att en tillståndsprövning enligt miljöbalken av stora vindkraftanläggningar är en tillräcklig prövning för att säkerställa att utbyggnaden sker på lämpliga platser med hänsyn till människors hälsa och miljö. Gränserna för

¹⁴⁰ SOU 2008:86 s. 205.

¹⁴¹ Aa f s. 208ff.

¹⁴² Aa f s. 244.

tillståndsprövning och anmälningsplikt ändrades också till att avse vindkraftverkens storlek och antal. Den största skillnaden mellan utredningen och propositionen handlade om kommunernas roll i tillståndsprocessen. Enligt de nya reglerna får tillstånd endast ges enligt miljöbalken till en anläggning för vindkraft om den kommun där anläggningen ska uppföras har tillstyrkt det (4 § 16 kap. miljöbalken). Undantag kan dock göras om regeringen anser att det är synnerligen angeläget ur nationell synpunkt att verksamheten kommer till stånd.¹⁴³ Kommunerna har numera vetorätt, och det finns mycket som tyder på att detta har motverkat det ursprungliga syftet med lagändringarna – dvs. att underlätta utbyggnaden av vindkraften i Sverige. Numera krävs förvisso ingen dubbelprövning men ett projekt måste likväl stödjas av kommunerna vilket har visat sig vara svårt i praktiken.¹⁴⁴ Nedanstående översikt av lagstiftningen som berör tillståndsprocessen är inspirerad av Boverkets "Vindkraftshandbok".¹⁴⁵ Boken är dock daterad i vissa delar och skillnaderna består således i att jag har beaktat de senaste årens lagändringar. Översikten behandlar regelsystemet för planläggning och prövning av vindkraftsprojekt på land och i vattenområden innanför Sveriges territorialvattengränser.

¹⁴³ Prop. 2008/09:146 s.39ff. Den nya bestämmelsen om kommuns vetorätt i 16 kap. 4 § första stycket miljöbalken har, i avsaknad av särskilda övergångsbestämmelser, bedömts tillämplig även i mål som anhängiggjorts före lagändringen. Se exempelvis MÖD 2010:21 och MÖD 2010:32.

¹⁴⁴ I min intervju med Hans-Christian Schulze uttryckte han ett missnöje över de nya reglerna. Enligt honom har de senaste lagändringarna endast gjort tillståndsprocessen ännu mer invecklad eftersom verksamhetsutövaren numera måste förankra ett planerat projekt hos kommunen innan en utbyggnad kan påbörjas.

¹⁴⁵ Boverket (2009) s. 88ff.

| Beslut och beslutande myndighet | Typ av vindkraftverk | Överklagandeinstans och typ av överprövning |
|--|---|--|
| <p>Tillstånd (9 kap. MB) Länsstyrelsen</p> | <p>Enligt FMH avdelning 1 avses: Verksamhet med</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. två eller fler vindkraftverk som står tillsammans (gruppstation) och vart och ett av vindkraftverken inklusive rotorblad är högre än 150 meter, 2. ett vindkraftverk som inklusive rotorblad är högre än 150 meter och står tillsammans med en sådan gruppstation som avses i 1, eller 3. ett vindkraftverk som inklusive rotorblad är högre än 150 meter och står tillsammans med ett annat sådant vindkraftverk, om verksamheten påbörjas efter att verksamheten med det andra vindkraftverket påbörjades. <p>Och verksamheter med</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. sju eller fler vindkraftverk som står tillsammans (gruppstation) och vart och ett av vindkraftverken inklusive rotorblad är högre än 120 meter, 2. ett vindkraftverk som inklusive rotorblad är högre än 120 meter och står tillsammans med en sådan gruppstation som avses i 1, eller 3. ett eller fler vindkraftverk som vart och ett inklusive rotorblad är högre än 120 meter och står tillsammans med så många andra sådana vindkraftverk att gruppstationen sammanlagt består av minst sju vindkraftverk, om verksamheten påbörjas efter att verksamheten eller verksamheterna med de andra vindkraftverken påbörjades. <p>Tillståndsplikt enligt denna beskrivning gäller inte om verksamheten är tillståndspliktig enligt 40.90.</p> | <p>Miljödomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd)</p> |
| <p>Anmälan (9 kap. MB) Kommunal nämnd</p> | <p>Verksamhet med</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ett vindkraftverk som inklusive rotorblad är högre än 50 meter, 2. två eller fler vindkraftverk som står tillsammans (gruppstation), eller 3. ett vindkraftverk som står tillsammans med ett annat vindkraftverk, om verksamheten påbörjas efter att verksamheten med det andra vindkraftverket påbörjades. <p>Anmälningsplikt enligt denna beskrivning gäller inte om verksamheten är tillståndspliktig enligt 40.90 eller 40.95.</p> | <p>Överklagan: Länsstyrelsen – miljödomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd).</p> |

| | | |
|---|---|--|
| Tillstånd (9 och 11 kap. MB) Miljööverdomstolen | Om ett vindkraftverk placeras i ett vattenområde, är det fråga om en vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Ett vattenområde är ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd och avser ytvattenområden som sjöar, vattendrag, diken och kärr, liksom regleringsmagasin, bevattningsdammar och vissa andra konstgjorda vattensamlingar. Enligt 11 kap. 9 § krävs som huvudregel tillstånd för att få bedriva en vattenverksamhet. | Överklagan: Miljööverdomstolen |
| Tillåtighetsprövning (17 kap. MB) Regeringen | Regeringen får i vissa fall förbehålla sig rätten att pröva tillåtigheten av en anläggning under vissa förutsättningar. | Överklagan: Regeringsrätten (rättsprövning). |
| Samråd (12 kap. 6 § MB) Länsstyrelsen | Vindkraftverk som inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt enligt andra regler i miljöbalken och som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. | Överklagan: Miljööverdomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd) |
| Tillstånd vid påverkan på särskilt skydds- eller bevarandeområde (MB) | 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: Miljööverdomstolen – Miljööverdomstolen. |
| Dispens från strandskyddsförordnande (7 kap. MB) 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) – miljööverdomstolen – 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: Miljööverdomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd) |
| Dispens från förordnande om landskapsbildsskydd Länsstyrelsen | Alla slags vindkraftverk som omfattas av föreskrifterna i förordnandet. | Överklagan: Miljööverdomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd) |
| Dispens från föreskrifter inom natur- eller kulturresevat (MB) Länsstyrelsen eller kommunal nämnd | Alla slags vindkraftverk som omfattas av de särskilda föreskrifterna (7 kap. 7 § 2 st. och 9 § 2 st. miljöbalken). | Överklagan: (länsstyrelsen) – Miljööverdomstolen –Miljööverdomstolen (prövningstillstånd) |
| Dispens från föreskrifter inom vattenskyddsområde (7 kap. MB) Kommun eller länsstyrelsen | Alla slags vindkraftverk som omfattas av de särskilda föreskrifterna (7 kap. 21– 22 §§ miljöbalken). | Överklagan: (länsstyrelsen) – Miljööverdomstolen – Miljööverdomstolen (prövningstillstånd) |
| 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). |

| | | |
|--|--|--|
| <p>Detaljplan (PBL) Kommunfullmäktige (Områdesbestämmelser kan ibland ersätta detaljplan)</p> | <p>Krav på detaljplan för vindkraftverk regleras i 5 kap. 1 § plan- och bygglagen. Sedan 1 augusti 2009 gäller att detaljplan för vindkraft endast gäller i vissa fall. Se vidare 5 kap. 1 § 2 st. 2 p. plan- och bygglagen.</p> | <p>Överklagan: Länsstyrelsen – regeringen – Regeringsrätten (rättsprövning).</p> |
| <p>Bygglov (PBL) Kommunal nämnd</p> | <p>Enligt 8 kap. 2 § 1 st. 6 p. plan- och bygglagen krävs för att uppföra och väsentligt ändra vindkraftverk som:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Är högre än 20 meter över markytan, • Placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkens höjd över marken, • Monteras fast på en byggnad, eller har en vindturbin med en diameter som är större än tre meter. <p>Bygglov krävs även för att uppföra eller bygga till t.ex. en teknikbod eller en transformatorstation.</p> | <p>Överklagan: Länsstyrelsen – länsrätten – kammarrätten – Regeringsrätten.</p> |
| <p>Tillstånd till ingrepp i fast fornlämning, fornlämningsområde, byggnadsminne m.m. (Lag 1988:950 om kulturminnen m.m.) Länsstyrelsen</p> | <p>Alla slags vindkraftverk om byggnationen innebär att "rubba, ändra eller ta bort" en fast fornlämning (2 kap. 12 § (Lag 1988:950 om kulturminnen m.m.))</p> | <p>Överklagande: länsrätten – kammarrätten (prövningstillstånd) – Regeringsrätten (prövningstillstånd)</p> |
| <p>Ledningskoncession (ellagen) Energimarknadsinspektionen</p> | <p>Starkströmsledning (2 kap. 1 § ellagen).</p> | <p>Överklagan: Regeringen – Regeringsrätten (rättsprövning)</p> |
| <p>Ledningsrätt (ledningsrättslagen) Lantmäterimyndigheten</p> | <p>Anslutande starkströmsledning till alla vindkraftverk som ska anslutas till elnätet och där rätten till ledning inte lösts genom avtal.</p> | <p>Överklagan: Fastighetsdomstolen - Hovrätten</p> |
| <p>Hinderprövning mot</p> <ul style="list-style-type: none"> • intrång i luftrummet vid flygplats • intrång i övrigt <p>Anmälan om hinder högre än 40 meter. 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)</p> | <p>I praktiken alla vindkraftverk.</p> | |
| <p>Tillstånd för anslutning till allmän väg (väglagen) Vägverket Tillstånd för undervattenskablar (Lagen om kontinentalsockeln) Regeringen</p> | <p>Alla vindkraftverk där ny anslutning till allmän väg görs.</p> | <p>Länsstyrelsen</p> |
| <p>Tillstånd för undervattenskablar (Lagen om kontinentalsockeln) Regeringen</p> | <p>Undervattenskablar på kontinentalsockeln i samband med havsbaserad vindkraft.</p> | <p>Regeringsrätten (rättsprövning)</p> |

| | | |
|--|--|--|
| 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. | |
| Tillstånd för sjösäkerhetsanordningar (Sjötrafikförordningen 3 kap. 2§). Tillstånd söks hos Transportstyrelsen. | Alla vindkraftverk i vatten där sjöfart förekommer. | |

5.2 Vindkraft – ”miljöfarlig verksamhet”

I avsnitt 2.2 beskrevs hur vindkraften brukar beskrivas som den miljövänligaste energikällan som finns. Vindkraft betraktas ändå som en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § 3p miljöbalken. Att vindkraft är en miljöfarlig verksamhet har ifrågasatts av bland annat Energimyndigheten och företrädare inom näringslivet som har föreslagit att vindkraften tas bort ur förordningen om miljöfarlig verksamhet eftersom vindkraften är en ”ren” energikälla.¹⁴⁶ Trots att det finns många fördelar med vindkraft finns det alltid en risk för att en utbyggnad kan få vissa negativa konsekvenser.

5.2.1 Buller

En tänkbar störning är ljud vid driften av verken. I en rapport från Naturvårdsverket anges bland annat att ljud från vindkraftverk är av två typer; mekaniskt ljud från växellåda eller generator och aerodynamiska ljud från vingarna.¹⁴⁷ Mekaniskt ljud är sällan något större problem i moderna vindkraftverk, men aerodynamiska ljud kan upplevas som störande. Det aerodynamiska ljudet uppfattas som ett ”svischliknande” ljud som uppstår när rotorbladen rör sig genom luften. Ljudnivån minskar med avståndet från verken. Andra faktorer som påverkar nivån är meteorologiska förhållanden och omgivningen. För att begränsa negativa effekter tillämpas Naturvårdsverkets rekommenderade värden för externt industribuller nattetid – 40 dB(A) vid bostadshus.¹⁴⁸

5.2.2 Skuggor

Vid soligt väder ger vindkraftverk upphov till en roterande skugga som rör sig snabbt vilket kan uppfattas som störande. Hur skuggorna uppfattas är individuellt, men det finns vissa riktlinjer för hur många timmar av roterande skuggor som en människa får utsättas för. Boverket har exempelvis angett att en lämplig utgångspunkt bör vara att utgå från den faktiska skuggeffekten på en störningskänslig plats och att den får vara högst 8 timmar per

¹⁴⁶ <http://www.energimyndigheten.se/sv/press/Pressmeddelanden/Pressmeddelanden-2007/Energimyndigheten-i-ny-rapport-Planera-for-30-TWh-vindkraft-i-Sverige-ar-2020/>. Se även SOU 2008:86 s. 206f.

¹⁴⁷ Naturvårdsverket (2001). Se även <http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Buller/Buller-fran-vindkraft/Riktvarder-for-ljud-fran-vindkraft/>.

¹⁴⁸ Se exempelvis MÖD M 10247-06.

kalenderår. Med faktisk skuggeffekt menas den summerade tiden då periodiska skuggeffekter uppträder på den störningskänsliga platsen. Med störningskänslig plats avses tomt med störningskänslig bebyggelse, vilket exempelvis är bostäder, fritidshus, skolor, kontor och sjukhus.¹⁴⁹ Boverkets rekommendation har godtagits av Miljööverdomstolen.¹⁵⁰ För att förebygga störningar genom skuggor bör verken placeras i vädersträck och på avstånd som inte ger störningar. Dagens moderna vindkraftverk är dessutom utrustade med funktioner som gör att verken stängs av tillfälligt när solen skiner och risken således är stor för att de rekommenderade gränsvärdena kommer att överskridas.¹⁵¹

5.2.3 Avstånd till bebyggelse

Eftersom vindkraftverk på olika sätt kan uppfattas som störande finns det vissa anvisningar för hur nära verk kan placeras exempelvis bostäder. Det finns inget tydligt minimiavstånd utan de faktiska förhållandena i varje enskilt fall är avgörande. I bedömningen avgör bland annat ljudnivåvärden och det visuella intrycket hur nära ett vindkraftverk kan placeras bebyggelser. I rättspraxis har MÖD exempelvis angett att verken inte får placeras närmare än 400 meter från bostadshus.¹⁵²

5.2.4 Påverkan av landskapsbilden

Den kraftigt planerade utbyggnaden av vindkraften kommer att medföra stora förändringar i landskapet runt om i landet. Vindkraftverk är en byggnad som kraftigt avviker från många naturliga element genom sin form och höjdskala. Hur människor uppfattar verken är en subjektiv fråga. Vissa tycker att de utgör ett störande inslag i landskapet, medans andra kanske anser att verken utgör ett positivt inslag i naturen eftersom det finns många miljöfördelar med förnyelsebara energikällor.¹⁵³ Frågan om ett projekts inverkan på landskapsbilden dyker ofta upp i rättspraxis och det är svårt att dra några generella slutsatser över vilka störningar som är acceptabla. Varje lokalisering måste bedömas från fall till fall, och för att underlätta besluten finns det en del material att tillgå från exempelvis myndigheter.¹⁵⁴

5.2.5 Kulturmiljö och friluftsliv

Vindkraftetableringar kan också komma i konflikt med kulturmiljön, dvs. den av människan påverkade miljön som vittnar om historiska och geografiska sammanhang. Det kan exempelvis handla om att fornminnen skadas vid etableringen, och att verken inte samspelar med äldre kulturmiljöer. Friluftslivet är ett annat intresse som kan påverkas negativt av vindkraftverk, genom buller, skuggor och visuell påverkan. Bedömningen av vilken inverkan som är acceptabel på kulturmiljön och friluftslivet liknar den som görs vid påverkan av

¹⁴⁹ Boverket (2003) s. 52.

¹⁵⁰ MÖD M 3554-02.

¹⁵¹ Boverket (2009) s. 38.

¹⁵² MÖD M 8782-99.

¹⁵³ Föreningen Svenskt Landskapsskydd är exempelvis en förening som anser att vindkraften utgör ett negativt inslag i den svenska naturmiljön. <http://www.landskapsskydd.se/>.

¹⁵⁴ Se exempelvis Boverket (2009) s. 39ff.

landskapsbilden, och det måste således avgöras från fall till fall om en etablering kommer att skada kulturmiljön eller friluftslivet i området. Energimyndigheten har sammanställt ett antal frågor som kan fungera som vägledning i besluten.¹⁵⁵

5.2.6 Naturmiljön

Precis som alla miljöfarliga verksamheter kan vindkraftverk ha negativ inverkan på såväl flora som fauna. Tidigare i uppsatsen (se sektion 2) har riskerna för fåglar och fladdermöss uppmärksamats, men det finns också en del andra risker. Vindkraftverk till havs påverkar livet under ytan och det finns forskning som visar att det marina livet påverkas negativt av etableringarna.¹⁵⁶ Vilka risker som finns för andra däggdjur är fortfarande oklart. Det pågår exempelvis forskningsprojekt i projekt i Norrland där vindkraftens inverkan på renar utreds.¹⁵⁷

5.2.7 Övriga intressen

En vindkraftetablering kan också komma i konflikt med andra intressen. Vid varje utbyggnad måste hänsyn tas till exempelvis turism, jord- och skogsbruket och infrastrukturen. Vindkraftverk kan påverka den civila luftfarten, telekommunikation, sjöfarten och militära intressen.¹⁵⁸

5.3 Landbaserade vindkraftverk - tillstånd enligt 9 kap. MB

Enligt 9 kap. 1 § 3p miljöbalken betraktas vindkraftverk som miljöfarlig verksamhet eftersom användningen av marken kan medföra olägenhet för omgivningen genom bland annat buller, ljus, visuella störningar eller negativ inverkan i naturmiljön m.m. Enligt 9 kap 6 § miljöbalken får regeringen föreskriva att det ska vara förbjudet att bedriva miljöfarlig verksamhet utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts. Vilka typer av verksamheter som ska föregås av sådan tillståndsprövning eller anmälan framgår närmare av förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd indelas olika miljöfarliga verksamheter in i klasserna A, B och C med utgångspunkt i verksamhetens typiskt sedda farlighet. Enligt 5 § i förordningen är det förbjudet att bedriva en verksamhet med beteckningen A eller B i bilagan till förordningen utan tillstånd enligt miljöbalken. I sammanställningen ovan framgår närmare vilka typer av vindkraftsverksamheter som kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. Genom den senaste lagändringen görs gränsdragningen mellan verksamheter som kräver tillstånd eller anmälan med utgångspunkt i vindkraftverkens totalhöjd och antal (Se vidare avsnitt 5.1). Enligt 16 kap. 4 § får tillstånd enligt miljöbalken endast ges till en anläggning för vindkraft om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det. Undantag gäller dock om regeringen har tillåtet verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken. Inställningen till vindkraften varierar mellan olika kommuner och det finns därför anledning för projektören att tidigt i

¹⁵⁵ Boverket (2009) s. 53ff.

¹⁵⁶ Naturvårdsverket (2010) s. 18ff.

¹⁵⁷ A a f s. 41ff.

¹⁵⁸ Se vidare Boverket (2009) s. 67ff.

processen läsa igenom översiktsplanen och eventuella policydokument för att få en bild av vilket potentiellt stöd ett planerat projekt kommer att få av kommunen.¹⁵⁹ Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation är tillståndsmyndigheten som ska väga verksamhetens miljöpåverkan mot olika enskilda och allmänna intressen. Det är vanligt att tillstånd ges med villkor om hur exempelvis störningar för kringboende ska begränsas och att uppföljningar av fågellivet i området ska göras. En tillsynsmyndighet bevarar i sin tur att eventuella villkor i tillståndet efterföljs. Ansökningsförfarandet består av tre olika delar.

5.3.1 Samråd

En tillståndsansökan ska enligt 6 kap. 4 § miljöbalken föregås av ett samrådsskede. Projektören börjar med att lämna in ett samrådsunderlag till länsstyrelsen och kommunen. Samrådsunderlaget är en skrivning av den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och potentiella miljöpåverkan. Inomformationen ska också lämnas till enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten. Med enskilda som kan antas bli särskilt berörda avses framför allt närboende och andra som särskilt kommer att bli berörda, och i många fall också sakägare i eventuella framtida processer.¹⁶⁰ Om verksamheten innebär en betydande miljöpåverkan ska verksamhetsutövaren samråda med en vidare krets än de som nämndes tidigare. I 6 kap. 4 § 2p anges den vidare samrådsgruppen, som omfattar övriga statliga myndigheter, kommuner, allmänhet och organisationer som kan antas bli berörda av den planerade verksamheten. Samrådet ska enligt 6 kap. 4 § 2 st. genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan tillståndsansökan till verksamheten lämnas in. Vad som avses med "god tid" och med "behövlig omfattning" är oklart, men enligt en ändamålsenlig tolkning av rekvisiten bör samrådet ske åtminstone en månad innan ansökan lämnas in. Syftet med samrådet är att det ska finnas en reell möjlighet för de berörda att påverka innehållet i en kommande MKB och ansökan, och det kan inte uppnås om myndigheter, organisationer och enskilt berörda inte ges någon möjlighet att ge synpunkter på det planerade projektet.¹⁶¹

5.3.2 Miljökonsekvensbeskrivning

Nästa steg i processen är utformningen av en miljökonsekvensbeskrivning. De svenska bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar och miljöbedömningar utgår från det s.k. MKB-direktivet, dvs. rådets direktiv 85/337/EEG, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG.¹⁶² I MKB-direktivet finns inget obligatoriskt krav på miljökonsekvensbeskrivningar för vindkraftverk. Enligt 6 kap. 1 § miljöbalken ska dock ett krav om att en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en tillståndsansökan för miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet eller regeringens tillåtlighetsprövning. Dessutom finns krav

¹⁵⁹ Ystads kommun förhåller sig exempelvis "avhållsamt positiva till vindkraftsetableringar i kommunen".
<http://www.ystad.se/ystadweb.nsf/AllDocuments/C88EBFB86589112CC1257544003964BA>.

¹⁶⁰ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 57 och prop. 2004/05:129 s. 89.

¹⁶¹ Se Michanek och Zetterberg (2008) s. 198. I boken redogörs för M84-03 där MÖD avvisade en ansökan om tillstånd till grus- och bergtäkt eftersom inte alla särskilt berörda hade kontaktats innan ansökan lämnades in och då det var oklart vilken information som hade lämnats.

¹⁶² EUT L 156, 25.6.2003 s. 17.

på miljökonsekvensbeskrivningar även i andra lagar av betydelse för vindkraften. Sådana bestämmelser finns exempelvis i ellagen och kontinentalsockellagen. Kravet innebär att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas före prövningen enligt var och en av de lagar som är av betydelse för den specifika anläggningen (Se sammanställningen i avsnitt 5.1). 6 kap. 7 § miljöbalken anger vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten kan medföra på bland annat människor, djur, växter, mark, vatten m.m. Miljökonsekvensbeskrivningen utgör således en viktig del av prövningsmyndighetens beslutsunderlag, och enligt 6 kap. 8 § miljöbalken ska allmänheten också ges tillfälle att yttra sig över innehållet i MKB:n. För att underlätta utformningen av miljökonsekvensbeskrivningarna har några myndigheter utformat vägledande dokument för projektörerna. Naturvårdsverket har exempelvis formulerat en checklista där punkterna som bör ingå i en MKB räknas upp. I listan beskrivs i mycket generella ordalag vilka frågor som ska tas upp i en miljökonsekvensbeskrivning. I Energimyndighetens "Vindkraftshandbok" finns också en guide för hur en MKB bör utformas.¹⁶³ Även deras guide beskriver endast i generella ordalag vilka delar som ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningen, men det är svårt för projektören att veta hur utförligt de olika punkterna i listan ska utredas. Under rubriken "Flora och fauna" nämns exempelvis att sällsynta eller hotade arter eller biotoper som berörs av projektet ska nämnas i MKB:n. Vidare framgår att det är lämpligt att bifoga utdrag ur relevanta forskningsrapporter om påverkan på djuren samt att ge en kort sammanfattning av forskarrönen.¹⁶⁴

5.3.3 Tillståndsprövningen

Verksamhetsutövaren upprättar sedan en ansökan med teknisk beskrivning enligt 22 kap. 1 § miljöbalken och ger in ansökan samt miljökonsekvensbeskrivningen till tillståndsmyndigheten. Vissa länsstyrelser har framställt vägledande dokument för att underlätta utformningen av ansökan för projektören.¹⁶⁵ Länsstyrelsen kan sedan skicka ut ansökan på en kompletteringsrunda där de kommande remissmyndigheterna ges tillfälle att yttra sig över om ansökan behöver kompletteras. Om ansökan skulle vara ofullständig kan länsstyrelsen förelägga sökanden att komplettera ansökan. När ansökan är komplett kungörs den enligt 22 kap. 3 § miljöbalken och skickas på remiss. Om synpunkter kommit in på ansökan ges sökanden tillfälle att yttra sig över inkomna yttranden. Ansökan behandlas sedan av Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation och det kan hållas ett prövningssammanträde enligt 19 kap. 4 § st.1 p.3, men vanligtvis avgörs ärendet utan sammanträde. När ärendet är avgjort finns det möjlighet att överklaga avgörandet. Tillstånd för vindkraftsanläggning får förenas med villkor enligt 16 kap. 2 §. Sådant tillstånd får enligt 16 kap. 5 § miljöbalken inte meddelas om verksamheten innebär att en miljökvalitetsnorm

¹⁶³ Boverket (2009) s. 128ff.

¹⁶⁴ A a f s. 129.

¹⁶⁵ Se exempelvis <http://www2.lansstyrelsen.se/jonkoping/SiteCollectionDocuments/Sv/miljo-och-klimat/verksamheter-med-miljopaverkan/miljoskydd/vagledningansokan.pdf>.

överträds. Länsstyrelsens beslut överklagas till miljödomstol och därefter till Miljööverdomstolen som sista instans. Verksamheten får påbörjas när tillståndsmyndighetens dom eller beslut vunnit laga kraft om inte tillståndsmyndigheten meddelat så kallad verkställighetsförordnande enligt 22 kap. 28 § miljöbalken.

5.3.4 Vad är det som prövas?

Vid prövningen bedöms den planerade verksamhetens överensstämmelse med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Enligt 2 kap. 1 § har verksamhetsutövaren bevisbördan för att verksamheten uppfyller kraven i kapitlet. Vid bedömningen av om kraven har tillgodosetts görs enligt 2 kap. 7 § miljöbalken en skälighetsbedömning där det skyddsvärda intresset vägs emot vad som kan anses ekonomiskt rimligt att kräva av verksamhetsutövaren i det särskilda fallet. De allmänna hänsynsreglerna är:

- Att ha nödvändig kunskap om hur man vid verksamheten kan motverka skada och olägenheter för hälsa och miljö (kunskapskravet, 2 §)
- Att vidta försiktighetsmått i syfte att motverka skada och olägenhet för hälsa och miljö och, när det gäller yrkesmässig verksamhet, att i detta syfte använda ”bästa möjliga teknik” (försiktighetsprincipen, 3 §)
- Att inte använda eller sälja kemiska eller biotekniska produkter (eller varor) när det finns alternativa produkter (varor) som är mindre farliga för hälsa och miljö (produktvalskravet, 4 §)
- Att hushålla med råvaror och energi, att utnyttja möjligheter till återvinning och återanvändning samt att i första hand använda förnybara energikällor (hushållningskravet, 5 §)
- Att välja den plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna vinnas med minsta intrång och olägenhet för hälsa och miljö (lokaliseringskravet, 6 §)¹⁶⁶

Lokaliseringsregeln är av störst betydelse av miljöbalkens hänsynsregler vid vindkraftsetableringar. I regeln anges att verksamheter som tar i anspråk mark- eller vattenområden annat än helt tillfälligt ska placeras på en sådan plats som är lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 § miljöbalken, 3 och 4 kap. miljöbalken och där verksamheten kan bedrivas med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Att verksamhetsutövaren måste hitta en plats där verksamheten ger upphov till minsta intrång och olägenhet innebär att alternativa lokaliseringar alltid ska övervägas. Kravet på att alternativa lokaliseringar undersöks uppfylls genom att det finns ett krav på att miljökonsekvensbeskrivningen innehåller redogörelser för andra etableringsalternativ och det ska också framgå varför en viss plats har valts. I praxis har högre krav ställts på lokaliseringstuderingen i områden där etablering av vindkraftverk är starkt ifrågasatt. Mål M 1391-01 gällde en ansökan om två nya vindkraftverk i närheten av Barsebäcks kärnkraftverk. Både kommunen och länsstyrelsen motsatte sig bolagets val av lokalisering,

¹⁶⁶ Michanek och Zetterberg (2008) s. 113f.

och kommunen hade därför pekat ut andra områden som ansågs vara mer lämpliga för den planerade verksamheten. I domen anges att myndigheternas inställning normalt väger tungt, och eftersom bolagets lokaliseringsutredning var mycket knapphändig gavs inget tillstånd.¹⁶⁷ En annan viktig faktor vid lokaliseringsbedömningen är kommunens översiktplan.¹⁶⁸ Detta har länge varit accepterat i praxis. Varje kommun ska enligt 1 kap. 3 § plan- och bygglagen ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ge vägledning om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är ett underlag för rättsverkande beslut om användningen av mark- och vattenområden och kan t.ex. redovisa de områden som bedöms vara lämpliga för vindkraftsplanering och beskriva områdenas vindförutsättningar, ange riktlinjer för vindkraftverkens storlek och utformning samt eventuella motstående intressen. Lokaliseringsregeln och de övriga hänsynsreglerna har i princip bara den räckvidd som projektörens ekonomi tillåter eftersom bedömningen ska göras i ljuset av skälighetsregeln. Kostnaden för att uppfylla hänsynsreglerna ska vara motiverad ur miljösynpunkt. De krav som kan ställas på en vindkraftsexploator är de som kan ställas på en normal vindkraftsexploator i branschen. Andra regler som finns i 2 kap. miljöbalken är ansvarsregeln i 8 § som anger att den som har skadat miljön i princip är skyldig att reparera skadorna eller att ersätta kostnaderna för reparationen om den utförs av annan. I 2 kap. 9 § finns den allmänna stoppregeln, som möjliggör att verksamheter som riskerar att förorsaka skada eller olägenhet av väsentlig betydelse på människors hälsa eller miljön kan stoppas.¹⁶⁹ I sista hand kan regeringen enligt 2 kap. 10 § miljöbalken ge dispens om inte det allmänna hälsotillståndet kan försämrats.

I 1 kap. 2 § miljöbalken anges att hushållningsbestämmelserna är tillämpliga vid prövning av miljöfarlig verksamhet, områdesskydd och planläggning enligt PBL. Hushållningsbestämmelserna är därmed i många fall direkt avgörande för om en vindkraftsetablering kommer att tillåtas eller inte. 3 kap. innehåller balkens grundläggande hushållningsbestämmelser, och dessa omfattar användning av olika typer av mark- och vattenområden, oavsett var i landet dessa finns. Områdena som anges i 3 kap. 5-9 §§ miljöbalken. kan åtnjuta särskilt skydd i form av "riksintresse". Att ett område är av riksintresse innebär att det "skall skyddas" och inte som i normalfallet "så långt som möjligt skyddas". Av särskild betydelse för vindkraften är 3 kap. 8 § miljöbalken. I bestämmelsen anges att områden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion ska så

¹⁶⁷ Se även Michanek och Zetterberg (2008) s. 138f.

¹⁶⁸ Se exempelvis MÖD 2005:2 där Miljööverdomstolen betonade översiktsplanens betydelse. Eslöv kommun hade i sin översiktsplan valt ut platser för vindkraftverk. I planen angavs bland annat ett minsta avstånd på tre till fem kilometer mellan olika grupper av verk. Avståndet för de föreslagna vindkraftverken var mindre än tre kilometer och därmed överensstämde inte den önskade platsen med riktlinjerna som angavs i översiktsplanen. Miljööverdomstolen ansåg att det fanns en risk för störningar genom buller och skuggbildningar för de närboende och gav inte tillstånd för projektet. MÖD 2009:3 är ett annat rättsfall som visar på betydelsen av kommunens översiktsplanering vid valet av lokalisering. I MÖD 2009:4 konstaterade Miljööverdomstolen att en översiktsplan är ett viktigt dokument vid lokaliseringsprövningen, men att kommunens allmänna vindkraftspolicy i princip inte har större tyngd än ett yttrande från kommunen.

¹⁶⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 27.

långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utnyttjandet av sådana anläggningar. Skyddet görs genom utpekande av områden till riksintresse för vindbruk. Enligt 2 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. ansvarar Energimyndigheten för bedömningen av vilka områden som anses vara av riksintresse för energiproduktion och energidistribution. Idag är 423 områden i 20 län angivna som riksintressen för vindbruk vilket utgör drygt två procent av Sveriges yta.¹⁷⁰ Att ett område är angivet som riksintresse för vindbruk innebär att Energimyndigheten bedömer området som särskilt lämpligt för elproduktion för vindkraft med hänsyn till exempelvis medelvind. Att ett område är riksintresse för vindbruk är vägledande, men inte avgörande vid en prövning om ett projekt kommer att tillåtas eller inte. I 4 kap. miljöbalken anges ett antal geografiska områden i landet som är av riksintresse. En skillnad mot 3 kap. miljöbalken är att områdena i 4 kap. miljöbalken är av riksintresse för naturvårds, kulturmiljövård och/eller friluftsliv. Ett område kan vara av riksintresse för flera olika ändamål. I sådana situationer har de s.k. geografiska riksintressena enligt 4 kap. miljöbalken företräde framför riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken. Det finns flera områden av riksintresse som kan konkurrera med vindkraftsutbyggnad. Om vindkraft planeras i ett område som är av riksintresse för något annat ändamål än vindkraften så är den avgörande frågan oftast om en vindkraftsetablering leder till viss skada på det motstående riksintresset.

5.4 Landbaserade vindkraftverk – anmälan enligt 9 kap. MB

Vissa mindre vindkraftsprojekt har generellt sett en mindre miljöpåverkan och är därför endast anmälningspliktiga enligt 9 kap. 6 § miljöbalken (Se avsnitt 1.1). En projektör som vill bygga en anmälningspliktig vindkraftsanläggning ska göra en skriftlig anmälan till den kommunala nämnd som har ansvar för miljö- och hälsoskyddsområdet. Enligt 9 kap. 6 § 4st får verksamheten påbörjas tidigast 6 veckor efter det att anmälan gjorts om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat. Ärendet hanteras i enlighet med bestämmelserna i 21-28 §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I 25-25a §§ anges vad en anmälan som avser vindkraft ska innehålla. Vid anmälan är det inte obligatoriskt med en miljökonsekvensbeskrivning men den kommunala nämnden har möjlighet att kräva de utredningar man anser behövs, till exempel en MKB. Statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken ska på lämpligt sätt och i skälig omfattning få tillfälle att yttra sig över en anmälan. En anmälan ska alltid besvaras genom underrättelse eller beslut. Det skriftliga beslutet eller underrättelsen skickas till anmälaren. Om beslutet innehåller ett förbud mot verksamheten, ett föreläggande med villkor eller ett föreläggande att söka tillstånd, ska det finnas information om hur man kan överklaga beslutet. Den som lämnat in anmälan får inte börja bygga vindkraftverket tidigare än 6 veckor efter det att anmälan lämnats in om inte kommunen bestämmer något annat (9 kap. 6 § miljöbalken). Vid de senaste lagändringarna

¹⁷⁰ <http://www.energimyndigheten.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/Framjande-av-vindkraft1/Riksintresse-vindbruk/>.

som trädde i kraft den 1 augusti ändrades reglerna i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet till att gränsen för vilka vindkraftverk som är anmälnings- respektive tillståndspliktiga skulle bestämmas utifrån verkens höjd och antal istället för verken effekt.¹⁷¹ Med dagens gränsdragning är det numera tillräckligt med en anmälan av medelstora parker vilket i praktiken kan innefatta ett flertal verk som tar upp ett stort landområde.¹⁷² Hur prövningen i de kommunala nämnderna skiljer sig från instanserna i tillståndsärenden är svår att svara på. I min intervju med Mikael Nilsson svarade han bland annat att de kommunala nämnderna sällan är lika noga med att verksamhetsutövaren genomför en inventering av områdets fåglar och fladdermöss som miljöprövningsdelegationerna. Nilssons uttalande kan tolkas som att prövningen vid anmälan av vindkraftverk generellt sett är enklare än tillståndsprocessen.

5.5 Vindkraftetableringar som inte kräver tillstånd eller anmälan

Även om ett planerat vindkraftsprojekt inte är tillstånds- eller anmälningspliktigt enligt miljöbalken kan det bli aktuellt med samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om verksamheten kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. En verksamhetsutövare kan också enligt 9 kap. 6 § 3st miljöbalken söka frivilligt tillstånd för sitt projekt. Ett meddelat tillstånd innebär att utövaren kan dra nytta av den rättskraft som följer med tillståndet. I situationer när endast anmälan har gjorts kan de som berörs av verksamheten fortfarande överklaga projektet under pågående drift. Om länsstyrelsen har meddelat tillstånd ges inte närboende denna möjlighet.

5.6 Vattenbaserade vindkraftverk - tillstånd enligt 11 kap. MB

Vindkraftverk i vattenområden är vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Med vattenområde avses enligt 11 kap. 4 § miljöbalken ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd och avser ytvattenområden, såsom sjöar, vattendrag, diken och kärr, liksom vissa konstgjorda vattensamlingar, bland annat regleringsmagasin och bevattningsdammar. I princip måste tre förutsättningar vara uppfyllda för att någon ska få utföra en vattenverksamhet.¹⁷³ För det första måste utövaren ha rådighet över det vattenområde saken gäller. Detta följer av 2 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, och det är upp till sökanden att skaffa sig rådighet. För det andra krävs som huvudregel tillstånd för verksamheten enligt 11 kap. 9 § miljöbalken. Tillstånd söks enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken hos miljödomstolen. I vissa fall är det tillräckligt med en anmälan till länsstyrelsen. Gränsdragningen regleras i 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet. Om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens påverkan på vattenförhållandena krävs inte tillstånd enligt 11 kap. 12 § miljöbalken. För det tredje måste verksamheten uppfylla miljökraven ibland annat 2-4 kap. och 11 kap. miljöbalken. Vattenverksamhet får, enligt 11 kap. 6 §

¹⁷¹ Prop. 2008/09:146 s. 41.

¹⁷² En pedagogisk inledning av prövningsklasserna finns på vindlovs hemsida. <https://www.vindlov.se/sv/Steg-for-steg/>.

¹⁷³ Michanek och Zetterberg (2008) s. 295.

miljöbalken, endast bedrivs om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. Regeln är en jämviktsregel och tanken med bestämmelsen är att samhällsnyttokravet ska innebära ett "extra skydd" för miljön.¹⁷⁴ Den samhällsekonomiska bedömningen ska grundas på en ekonomisk analys med en ekonomisk uppskattning av anläggningskostnaderna och de direkta skadorna av vattenverksamheten. Skador som beaktas är exempelvis ekologiska skador vilket innebär att samhällsnyttan av verksamheten måste väga tyngre än de negativa effekterna som kommer att uppstå.

5.7 Regeringens tillåtlighetsprövning

Vissa typer av anläggningar som är att stort samhällsligt intresse samtidigt som de typiskt sett riskerar att ska människor hälsa, medför stor omgivningspåverkan eller tar värdefulla naturresurser i anspråk faller in under regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Regeringens uppgift är att pröva tillåtligheten av verksamheten på den föreslagna platsen. I förarbetena till miljöbalken anförs att regeringens prövning bör utgå från miljöbalkens allmänna hänsynsregler och övriga tillståndsregler samt att samma miljökrav bör ställas på en verksamhet som prövas av regeringen som på en verksamhet som prövas av annan myndighet. Regeringen ska således vid sin tillåtlighetsprövning göra en fullständig bedömning av den aktuella verksamheten.¹⁷⁵ Om regeringen har beslutat om en verksamhet kan tillåtas på platsen är frågan därmed avgjort och ska inte ingå i den efterföljande prövningen. Tillståndsmyndighetens uppgift är efter regeringens beslut därför begränsad till att lämna erforderliga tillstånd samt att pröva de frågor som inte omfattas av regeringens beslut.¹⁷⁶ Att avgöra omfattningen av tillåtlighetsprövningen är inte alltid helt enkelt och ibland är det oklart vad regeringen egentligen har prövat. Jan Darpö har uttryckt det med orden "Vid 17 kap-prövningen kan regeringen välja att "lyfta in" alla slags frågor enligt miljöbalken och därmed uppnå bundenhet i den efterföljande tillståndsprövningen. /.../ Hårddraget innebär det att oavsett vad regeringen hittar på i sitt beslut, kan en domstol inte överpröva detta".¹⁷⁷ Att lägga ansvaret för vissa miljöprövningar hos politiker istället för en domstol eller myndighet är kontroversiellt, men motiveras i propositionen med att "det bör finnas ett politiskt ansvar för stora eller på annat sätt viktiga verksamheter som har betydelse för samhällsplaneringen i stort".¹⁷⁸ För vindkraftens del gäller enligt 17 kap. 4 a § 7p miljöbalken att regeringen på kommunfullmäktiges begäran ska förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av tillståndspliktiga vindkraftverk. Av 17 kap. 6 § miljöbalken framgår att kommunfullmäktiges tillstyrkan krävs för att regeringen ska kunna ge "tillåtlighet". Det finns dock viss möjlighet för att regeringen ändå kan tillåta ett projekt, bland annat om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget och om det inte finns någon annan lämplig plats.

¹⁷⁴ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 369.

¹⁷⁵ MÖD 2006:44 och prop. 1997/98:45 del 1 s. 436.

¹⁷⁶ Se exempelvis MÖD 2009:38.

¹⁷⁷ Darpö (2006) s. 6.

¹⁷⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 436.

5.8 Skyddsområden

I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om områdesskydd som syftar till att skydda naturvärden inom ett visst mark- eller vattenområde. Att skydda ett område kan vara motiverat av lokala intressen, men också för att genomföra nationella skyddsbehov eller krav enligt internationella konventioner. De viktigaste skyddsområdena för vindkraftsetableringar är Natura 2000-områden, vilket kommer att behandlas i avsnitt 5.8.1.

| |
|--|
| Skyddade områden enligt 7 kap. MB |
| Nationalpark (7 kap. 2-3 §§ MB) Regeringen får efter riksdagens medgivande förklara ett mark- eller vattenområde som tillhör staten som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. |
| Naturresevat (7 kap. 4-8 §§ MB) Länsstyrelser och kommunen kan utse ett område som naturresevat i syfte att bevara biologisk mångfald, skydda värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. |
| Kulturresevat (7 kap. 9 § MB) Länsstyrelser och kommunen kan utse ett område som kulturresevat i syfte av skydda och vårda natur- och kulturmiljövärden. |
| Naturminne (7 kap. 10 § MB) Länsstyrelser och kommunen kan skydda enskilda föremål som exempelvis storsvuxna träd eller små områden med intressanta naturföreteelser. |
| Biotopsskyddsområde (7 kap. 11 § MB) Ett biotopsskyddsområde utses för att skydda områden med speciella livsmiljöer för växter och djur. |
| Djur- och växtskyddsområde (7 kap. 12 § MB) Länsstyrelsen eller kommunen kan utse områden med särskilda djur- eller växtarter till skyddsområde. Syftet kan exempelvis vara att skydda fåglar under deras häckningstid. Skyddet kan innefatta tillträdesförbud och förbud mot jakt eller fiske. |
| Strandskyddsområde (7 kap. 13-18 §§ MB) Ett generellt strandskydd gäller vid hav, sjöar och vattendrag med förbud mot nybyggnation och anläggningar. Skyddet omfattar land- och vattenområdet 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. I vissa områden kan skyddet vara utökat upp till 300 meter. Att uppföra en anläggning inom strandskyddsområde kräver särskilt tillstånd. |
| Vattenskyddsområde (7 kap. 21-22 §§ MB) Länsstyrelsen eller kommunen kan förklara ett mark- eller vattenområde som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt. |
| Landskapsbildsskydd Landskapsbildsskydd är ett skydd för landskapsbilden med stöd av 19 § naturvårdslagen i dess lydelse före den 1 januari 1975. Begreppet finns inte med i miljöbalken utan ersätts successivt med andra skyddsformer. |

5.8.1 Allmänt om Natura 2000-områden -7 kap. 27-29 §§ MB

Natura 2000 kallas det nätverk av skyddsvärda områden som alla EU:s medlemsstater ska bidra till att skapa enligt Fågeldirektivet och Habitatdirektivet. Syftet är att bidra till bevarandet av den biologiska mångfalden inom unionen. Urvalet av områden ska ske på vetenskapliga grunder, men det är inte tillräckligt att endast peka ut skyddsvärda områden. Medlemsstaterna måste även vidta bevarandeåtgärder för att säkerställa att naturtyperna och arterna har en gynnsam bevarandestatus.¹⁷⁹ Utöver arterna i direktiven finns en nationell svensk s.k. rödlista över de arter som enligt svenskt beslut anses skyddsvärda. I juli 2001 implementerades de båda direktiven till fullo i den svenska lagstiftningen. I och med detta förtydligades och stärktes det rättsliga skyddet för Natura 2000-områden i Sverige

¹⁷⁹ Naturvårdsverket (2003) s. 8.

avsevärt.¹⁸⁰ Habitatdirektivets bestämmelser har införlivats i svensk rätt genom bland annat 7 kap. 27-29 §§ miljöbalken och 15-20 §§ förordningen om områdesskydd. Områden som har pekats ut som Natura 2000-områden utgör riksintressen enligt 4 kap. 1 § miljöbalken. Det innebär att andra verksamheter och åtgärder kan få träda tillbaks till förmån för de bevarandeåtgärder som utförts i skyddsområdet. Sveriges nationalparker och naturreservat är också anmälda till kommissionen som Natura 2000-områden.¹⁸¹ Natura 2000-områden inrättas på nationell nivå av regeringen enligt 7 kap. 28 § miljöbalken under förutsättning att området är "särskilt betydelsefullt" för att man ska kunna skydda vilda fåglar. Vidare anges skyldigheten för regeringen att peka ut områden som tas upp i Habitatdirektivet som Natura 2000-områden. De faktorer som legat till grund för beslutet ska förtecknas särskilt i enlighet med 7 kap. 27 § miljöbalken. Förteckningen används sedan för att bestämma vilka åtgärder som behöver vidtas för att upprätthålla syftet med områdesskyddet. Enligt 2 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. har Naturvårdsverket det centrala ansvar för olika former av områdesskydd. Miljöbalkens regler om Natura 2000-områden kan sägas vara uppbyggda i två nivåer.¹⁸² Den första nivån utgörs av den utredningsplikt som aktualiseras i enlighet med 6 kap. 7 § 4 st. miljöbalken när en verksamhet eller en åtgärd "kan antas påverka miljön" i ett förtecknat naturområde. En förutsättning för att utredningsplikten ska utlösas är att verksamheten eller åtgärden omfattas av någon annan tillståndsplikt enligt balken och därmed skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 1 § miljöbalken. Enligt förarbetena har uttrycken "kan antas påverka miljön" valts för att utredningsplikten ska aktualiseras på ett tidigt stadium och således ge ett bra kunskapsunderlag.¹⁸³ Den andra nivån är tillståndsplikten enligt 7 kap. 28 a § för verksamheter eller åtgärder som på ett "betydande sätt kan påverka miljön" i ett Natura 2000-område. Kravet på tillstånd föreligger inte endast för verksamhet i ett Natura 2000-område utan också utanför området.¹⁸⁴ Det är alltså verksamhetens inverkan på området som är av betydelse och inte exakt var den är belägen. Förhållandet mellan de två nivåerna har visat sig vara svårt för verksamhetsutövarna och prövningsmyndigheterna att hantera i praktiken. När bestämmelserna var nya upprättade sökanden ofta bara en enkel miljökonsekvensbeskrivning där den tekniska beskrivningen av verksamheten utgjorde större delen av innehållet i MKBn. Utifrån det underlaget bedömde prövningsmyndigheterna att betydande påverkan inte kunde uppstå, vilket bland annat innebar att någon biologisk utredning inte gjordes. Idag finns praxis från Miljööverdomstolen som anger att några genvägar inte ska accepteras. Miljökonsekvensbeskrivningen måste täcka all miljöpåverkan som är av betydelse i en vidare mening, och prövningens omfattning får alltså inte styra innehållet i MKBn.¹⁸⁵ I 7 kap. 28 b § miljöbalken anges under vilka förutsättningar ett tillstånd kan lämnas. Den planerade verksamheten måste kort sagt vara

¹⁸⁰ Michanek och Zetterberg (2008) s. 226.

¹⁸¹ Rubenson (2008) s. 92.

¹⁸² Darpö (2007) s. 296.

¹⁸³ Prop. 2000/01:111 s. 54.

¹⁸⁴ A a f s. 68.

¹⁸⁵ Se vidare Darpö (2007) s. 297ff.

förenlig med direktiven och inte försämra den bevarandestatus som man försöker upprätthålla. Vid en ordagrann läsning av 7 kap. 28 b § miljöbalken ges ett intryck av att bestämmelsen är en stoppregel. Regeln är dock ingen absolut stoppregel så som den kan tolkas, utan är snarare en slags "båtnadsregel".¹⁸⁶ En viss störning kan tillåtas men också hindras om den är "betydande". Bedömningen om en störning är "betydande" måste avgöras i det enskilda fallet, vilket innebär att medlemsstaterna inte får införa generella undantag för vad "betydande påverkan" utgör.¹⁸⁷ I en tillståndsansökan för verksamhet i ett Natura 2000-område krävs enligt 6 kap. 7 § 4 st. miljöbalken en miljökonsekvensbeskrivning. MKBn Tillståndsprövningarna kan enligt 21 kap. 3 § miljöbalken handläggas i ett och samma mål vilket underlättar möjligheterna för att göra en helhetsbedömning av den planerade verksamheten.

5.8.2 Natura 2000-områden och vindkraftetableringar

Etableringar av vindkraftverk handlar, precis som tidigare nämnts, främst om lokaliseringen. Vid lokaliseringsbedömningen beaktas bland annat miljöbalkens mål och hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Om platsen är lämplig eller inte måste bedömas i ljuset av den skada som vindkraften eventuellt orsakar på motstående intressen. En vindkraftsetablering ska förbjudas om det rör sig om ett Natura 2000-område och verksamheten påtagligt skadar områdets natur- och kulturvärden. Verksamhetsutövaren kan medges tillstånd förutsatt att verksamheten inte på ett "betydande sätt" påverkar miljön i naturområdet. "Påtaglig skada" definieras av Naturvårdsverket som: "Påtaglig skada på natur- och kulturmiljön kan uppstå om en åtgärd kan mer än obetydligt skada något eller några av de natur-, kultur- eller friluftsvärden som utgör grunden för riksintresset."¹⁸⁸ Enligt Boverket utgör inte alltid vindkraft en "påtaglig skada" i områden av riksintresse. Att etablera vindkraftverk i Natura 2000-områden bedöms av myndigheten som olämpligt, men miljöbalken ska inte tolkas på så sätt att vindkraften bör förbjudas i områden av riksintresse, som t.ex. Natura 2000-områden.¹⁸⁹ Verksamhetens negativa påverkan måste sättas i relation till de bevarandevärden som har föranlett klassificeringen. Idag finns det många rättsfall som på olika sätt berör verksamheter eller åtgärder som kan påverka Natura 2000-områden. Tyvärr finns det inte många fall om just vindkraftetableringar men i en del situationer har verksamhetsutövare fått tillstånd att uppföra vindkraftverk som kan få en negativ inverkan på Natura 2000-områden. Ett exempel från miljödomstolen i Vänersborg är Dättern-målet som avsåg en ansökan för ett vindkraftverk med en navhöjd om 108 meter och rotordiameter om 100 meter.¹⁹⁰ Den ursprungliga ansökan som behandlades hos Länsstyrelsen i Västra Götalands län, avsåg tre vindkraftverk men för ett av verken lades ansökan ned eftersom Försvarmakten ansåg att lokaliseringen av verket var olämplig.

¹⁸⁶ Prop. 2000/01:111 s. 69.

¹⁸⁷ Se exempelvis Kraaijeveld C-72/95 och Irländska salami-domen C-392/96 .

¹⁸⁸ NFS 2005:17 . Naturvårdsverkets definition av begreppet är en översättning från rättspraxis. Se exempelvis Wadden Sea C-127/02.

¹⁸⁹ Boverket (2009) s. 57ff.

¹⁹⁰ MD Mål nr M 879-08.

Miljöprövningsdelegationen gav sedan tillstånd till ett av verken, men nekade tillstånd till ett av verken som planerades 700 meter från sjön Dättern. Sjön ingår i ett Natura 2000-område och utgör en vik av Vänern som omfattas av skydd enligt 4 kap. miljöbalken. Området skyddas eftersom våtmarksområdet är av betydelse för fågellivet. Sjön är exempelvis rastningslokal för vadare och födosöksområde för brun kärrhök som endast finns i ett fåtal par i området. Bolaget överklagade till miljödomstolen där Länsstyrelsen i Västra Götalands län bestred ansökan och yttrade sig i målet. Länsstyrelsen framhöll att sjön Dättern utgör ett av länets viktigaste fågelområden samt att området omfattas av skydd enligt 4 kap. miljöbalken. Miljödomstolen gav dock tillstånd till uppförandet av verket med stöd av forskning som visar att fåglar inte tar stor skada av vindkraftverk. Av domskälen är det svårt att utläsa vilka forskningsrapporter domstolen hänvisar till, men det bör tilläggas att miljörådet inte ville ge tillstånd eftersom han ansåg att det förelåg en beaktansvärd risk för negativ påverkan på Natura 2000-området och sjön Dättern i egenskap av viktig fågellokal.

6. Hur behandlas risken för fåglar och fladdermöss i praxis?

6.1 Verksamhetsutövaren får generellt sett tillstånd i MÖD

Tidigare i uppsatsen har det framkommit att en förhållandevis stor andel av vindkraftsärendena överklagas (avsnitt 2.2). Det har medfört att tillståndsprocessen ofta blir långdragen och kostsam för verksamhetsutövaren. En genomgång av Miljööverdomstolens praxis visar dock att verksamhetsutövaren ofta ges tillstånd i högre instans. Mellan 2008-mars 2010 prövades tillåtligheten i 12 av 13 vindkraftsavgöranden i Miljööverdomstolen. I 10 av dessa 12 avgöranden fick sökanden tillstånd. Dagens läge är således att en stor andel ansökningar överklagas men att verksamhetsutövaren ofta får tillstånd efter att ärendet har prövats i de olika instanserna.

Det finns många förklaringar till att ett stort antal ärenden överklagas. Den svenska miljöprocessen är enkel och kostnaderna är låga eftersom en överklagan inte är förenad med avgifter i någon instans. Risken för att klaganden ska bli ålagd att betala rättegångskostnaderna är låga och det finns inte heller något advokatmonopol. Prövningen är dessutom präglad av förvaltningsprocessen vilket bland annat innefattar principen om officialprövning. Det innebär att besvärorganet har en skyldighet att se till att ärendet blir utrett i den utsträckning som behövs för att de miljörättsliga kraven ska kunna uppfyllas.¹⁹¹ Den klagande kan åberopa såväl sina egna som allmänna intressen till stöd för sin talan och parterna behöver inte hänvisa till specifika paragrafer utan domstolen tillämpar rätten enligt de besvärgrunder som framförts. Generellt sett är det inte ovanligt att enskilda med framgång lyckas åberopa att ett meddelat tillstånd strider mot exempelvis EG-rätten eller mot något allmänt intresse som t.ex. skyddet av ett Natura 2000-område i miljömål.¹⁹² I början av processen är möjligheterna också goda för och en att delta i exempelvis samrådsförfarandet.¹⁹³ Det medför att många aktörer ofta engagerar sig i ett enskilt ärende och när flera personer är aktiva i ett projekt ökar också chansen för att alla inte är överens om resultatet av prövningen.

6.1.1 Vilka har rätt att överklaga?

Rätten att delta i det inledande skedet ska skiljas från rätten att överklaga en dom eller ett beslut. Enligt 16 kap. 12 § 1 st. 1 p. miljöbalken får den som domen eller beslutet angår överklaga. Det gäller den som sökt tillståndet och enskilda sakägare. En sakägare är en person som enligt förarbetena "kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamheten".¹⁹⁴ Sakägarbegreppet varierar beroende på vilken rättsfråga som är aktuell och i vindkraftsmål finns en rad olika rättsfall som exempelvis behandlar när

¹⁹¹ I litteraturen har det dock framförts en del kritik över hur väl utredningsskyldigheten fullgörs i praktiken. Se vidare Lindblom (2001) s. 100f.

¹⁹² Darpö, Kuusiniemi och Vihervuori (2009) s. 337.

¹⁹³ Michanek och Zetterberg (2008) s. 365.

¹⁹⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 484.

en närboende anses vara berörd på grund av risken för buller och andra liknande störningar. Enligt 16 kap. 12 § 4 p. miljöbalken har vissa myndigheter alltid rätt att överklaga om målet rör myndighetens ansvarsområde. Även en del miljöorganisationer kan överklaga domar och beslut enligt miljöbalken under vissa förutsättningar.¹⁹⁵ Enligt 16 kap. 13 § miljöbalken måste organisationen vara en ideell förening som har till ändamål att tillvarata naturvårds- och miljöskyddsintressen. Vidare måste organisationen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha minst 2000 medlemmar. Med dessa krav är det bara Svenska Naturskyddsföreningen och Sveriges Ornitologiska Förening som kan utnyttja bestämmelsen, och då främst genom sina riksorganisationer. Därmed utesluts viktiga organisationer som exempelvis WWF och Greenpeace. Dessutom utesluts flera mindre lokala föreningar vilket begränsar allmänhetens möjlighet till rättslig prövning. Genom målet C-263/08 har rättslaget förändrats eftersom de svenska kriterierna för organisationers talerätt ansågs vara oförenliga med gemenskapsrätten. Redan ett halvår efter domen slutade miljödomstolarna att tillämpa kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken, för att istället göra en unionsrättslig bedömning av talerätten.¹⁹⁶ I en promemoria från Miljödepartementet föreslås nu ett antal ändringar av de svenska bestämmelserna för att reglerna ska stämma överens med kraven från EU.¹⁹⁷ Bland annat framgår av promemorian att kravet på antalet medlemmar ska sänkas från 2000 till 100 vilket kommer att ge fler miljöorganisationer talerätt. Några slutsatser som kan dras av ovanstående redogörelse är att tillträdet till domstol (access to court) inte ligger bakom en hög tröskel i Sverige, och med tanke på den nya domen från EU-domstolen kommer det att bli enklare för organisationer att överklaga beslut och domar i framtiden.

6.1.2 Risken för fåglar och fladdermöss i en överklagan

I Miljööverdomstolens praxis är det inte ovanligt att enskilda sakägare försöker stoppa en planerad vindkraftsetablering med invändningar om att verken riskerar att skada närområdets fåglar och fladdermöss.¹⁹⁸ Sveriges Ornitologiska Förening brukar också engagera sig i mål där organisationer anser att det finns en osäkerhet över vilka konsekvenser en etablering kan få för fågellivet.¹⁹⁹ I praktiken är det ovanligt att enskilda sakägare lyckas hindra en etablering genom att hänvisa till risken för fåglar och fladdermöss. MÖD 2005:66 är ett mål som illustrerar hur Miljööverdomstolen ofta resonerar i vindkraftsärenden. Målet handlade om en tillståndsansökan för att uppföra och driva tre eller alternativt två vindkraftverk i ett orört naturområde av kulturhistoriskt värde i Sotenäs

¹⁹⁵ Fackliga organisationer och konsumentorganisationer har också en möjlighet att överklaga i vissa situationer. Se 16 kap. 12 § 2-3 p. MB. I uppsatsen behandlas endast miljöorganisationernas rätt att överklaga.

¹⁹⁶ Darpö (2010) s. 7.

¹⁹⁷ Miljödepartementets promemoria 2010-01-12 Miljöorganisationers talerätt – ändringar i 16 kap. 13 § miljöbalken, M 2010/506/R.

¹⁹⁸ Se exempelvis MÖD M 2966/04, MÖD 2006:8 och MÖD M 8489/07.

¹⁹⁹ Enligt SOF:s vindkraftspolicy är organisationen generellt sett positiv till omställningen av energisystemet. Organisationen engagerar sig främst för arter som är upptagna under EU:s fågeldirektiv samt för arter på den svenska rödlistan. I deras vindkraftspolicy finns rekommendationer för hur vindkraftsetableringar bör utformas med hänsyn till specifika arter. Se vidare

<http://www.sofnet.org/apps/file.asp?Path=2&ID=4943&File=Vindkraftspolicy-SOF.pdf>.

kommun. Miljöprövningsdelegationen avslag ansökan och bolaget överklagade till miljödomstolen som inte heller gav tillstånd till den planerade etableringen. Bolaget överklagade till Miljööverdomstolen som gav tillstånd med motiveringen "Miljööverdomstolen finner sammantaget att det allmänna intresset att bygga ut vindkraften för att främja en hållbar utveckling (se 1 kap. 1 § miljöbalken) talar för att bifall till bolagets ansökan vid prövning enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. De motstående intressena är inte av sådan styrka att de utgör hinder för en vindkraftetablering på platsen. Detta gäller oavsett om två eller tre verk uppförs. Bolaget bör därmed meddelas tillstånd till uppförande och drift av de tre vindkraftverk som ansökan omfattar". Miljööverdomstolen menar således att en utbyggnad av vindkraften främjar delmålet "begränsad klimatpåverkan" vilket ligger i linje med miljöbalkens övergripande målsättning om en hållbar utveckling. Motstående intressen måste vara av en viss tyngd för att hindra en vindkraftetablering och den bedömningen måste göras från fall till fall. Därför är det svårt att ge något generellt svar på frågan om vad som krävs för att tillstånd inte ska ges på grund av etableringens potentiella risker för fåglar och fladdermöss. För vindkraftetableringar väger delmålet om "ett rikt växt- och djurliv" förhållandevis lätt och när det finns tydliga risker tillämpas sällan försiktighetsprincipen. Istället får bolagen oftast tillstånd med exempelvis ett villkor om att ett kontrollprogram för undersökningar av verkens påverkan på djurlivet ska upprättas.²⁰⁰

6.2 Varför är det generellt sett enkelt att få tillstånd i en prövning?

Tidigare i uppsatsen har det framkommit att politiker och verksamhetsutövare ofta anser att det är svårt att få tillstånd för vindkraft (se t.ex. avsnitt 2.2.1). Vidare finns det också tecken på att de senaste lagändringarna som skulle förenkla prövningen snarare har haft motsatt effekt genom införandet av det kommunala vetot. Enligt min mening finns det dock en tendens i de senaste årens rättspraxis att särbehandla vindkraftsärenden i förhållande till andra miljöfarliga verksamheter. När kommunen väl har tillstyrkt en etablering är det förhållandevis enkelt för verksamhetsutövaren att få tillstånd eftersom motstående intressen väger relativt lätt jämfört med andra intressen (t.ex. riskerna för fåglar och fladdermöss).²⁰¹

6.2.1 "Glötesvålen"

Ett exempel är MÖD M 10316/09 som handlade om ett fall där ett bolag hade ansökt om tillstånd att uppföra och driva en vindkraftsanläggning om 30 vindkraftverk på ett lågfjällsområde som utpekats som riksintresse för rennäringen och för energiproduktion. Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Jämtlands län beslutade att ge tillstånd och målet överklagades till miljödomstolen av ett 20-tal enskilda tillsammans med bland andra naturskyddsföreningar, Mittådalens sameby och kommarkollegiet. De klagande menade

²⁰⁰ Se exempelvis MÖD M 5256/08, MÖD M 5960/08 och MÖD 2006:8.

²⁰¹ I min intervju med Daniel Bengtsson hos Sveriges Ornitologiska förening uppgav han att statens planeringsmål har medfört att miljöbalkens regler ibland åsidosätts. Bengtsson menade att myndigheterna ibland tillåter projekt som inte stämmer överens med den miljörättsliga lagstiftningen för att istället medlåta vindkraftetableringar för att tillfredsställa politiska ambitioner.

främst att miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyllde kraven enligt miljöbalken eftersom konsekvenserna för rennäringen inte utretts tillfredställande. En annan risk som framställdes av Jämtlands/Härjedalens Naturskyddsförbund var att det fanns flera sällsynta kungsörnar i området som riskerade att skadas av etableringen. Länsstyrelsen yrkade också att beslutet skulle upphävas eftersom vindkraftetableringen skulle påtagligt skada landskapsbilden och vildmarksupplevelsen från en närliggande nationalpark och området i dess närhet. Vidare hade en utredning från SGU visat att det inte skulle vara möjligt att återskapa området efter att verken borttagits. Miljödomstolen avlog överklagandena och målet överklagades till Miljööverdomstolen. I Miljööverdomstolen görs ett yttrande av bland annat Naturvårdsverket som anser att vindkraftetableringen kan innebära en påtaglig skada på områdets naturvärden. Miljööverdomstolen väljer ändå att ge tillstånd till projektet. MÖD godtar bolagets miljökonsekvensbeskrivning och gör en avvägning mellan områdets riksintresse för både rennäringen och energiproduktionen. I domskälen skriver Miljööverdomstolen att "vad gäller riksintresse för vindkraft kan det inledningsvis konstateras att vindkraft är en förnybar och ren energikälla. Därmed kan vindkraften bidra till miljöbalkens mål om hållbar utveckling (1 kap. 1 § miljöbalken). Främjandet av produktion av förnyelsebara energikällor är vidare viktigt för att nå de krav som ställs på Sverige med anledning av EU:s klimatåtagande och de nationella planeringsmålen för vindkraft som antagits av Sveriges riksdag (se bl.a. Prop. 2001/02:143, 2005/06:143 och 2008/09:163). /.../ Vad gäller riksintresse för rennäringen anser Miljööverdomstolen att utredningen i målet inte visar annat än att den planerade etableringen endast kan komma att inskränka renbetet på Glötesvålen på ett begränsat sätt. Vid en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken anser Miljööverdomstolen således att företräde, mot bakgrund av riksdagens utbyggnadsmål, bör ges till vindkraftens intressen som på bästa sätt anses främja den långsiktiga hushållningen med marken i området och innebär en från allmän synpunkt god hushållning enligt 3 kap. 1 § miljöbalken." En annan viktig del i målet var om den ansökta verksamheten riskerade att skada de höga naturvärden som Glötesvålen hyste i form av geologiska formationer och geologiska företeelser. Miljööverdomstolen poängterar dock att området inte pekats ut som riksintresse för naturvård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och inte heller i övrigt erhålligt något formellt skydd i form av ett naturreservat eller liknande enligt miljöbalken och ägnar därför inte frågan något större utrymme i domskälen.

6.2.2 Anmälan av vindkraftverk i Essunga kommun

Ett annat rättsfall som inte berörde en konflikt mellan olika riksintressen är MÖD M 9960/08 som handlade om en anmälan av vindkraftverk. Ett antal närboende menade att avståndet mellan det planerade verket låg för nära ett antal närliggande bostäder och att det således förelåg en risk för människors hälsa och miljön. I miljödomstolens domskäl skrivs uttryckligen att "För etablering av vindkraftverk, liksom andra miljöfarliga verksamheter, gäller enligt 2 kap. 6 § miljöbalken att verksamheten ska lokaliseras till sådan plats att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa eller miljön. Vad avser vindkraftens del har bestämmelsen – i synnerhet på senare år – tillämpats på ett mer uppmjukat sätt i förhållande till vad som är vanligt beträffande merparten andra miljöfarliga

verksamheter. Anledningen till detta står framförallt att finna i samhällets strävan mot en hållbar utveckling, som bl.a. inkluderar en storskalig vindkraftsutbyggnad (jfr bl.a. Miljööverdomstolens dom den 1 november 2005 i mål nr 2966-04). Innebörden av det sagda är att ett vindkraftsverks lokalisering inte behöver vara optimal för att kunna godtas och att motstående enskilda och allmänna intressen bör vara av en viss tyngd för att en etablering på viss plats ska kunna nekas.” Miljödomstolen väljer sedan att tillåta projektet och domen fastställs sedan i Miljööverdomstolen.

6.2.3 Egna reflektioner

De ovannämnda fallen illustrerar enligt min mening orsaken till att verksamhetsutövare ofta ges tillstånd till vindkraft (se avsnitt 6.1) Trots att enskilda, myndigheter och miljöorganisationer lyfter fram risker med en etablering och vilka konsekvenser det kan få i framtiden får verksamhetsutövaren tillstånd eftersom politikerna har ställt upp höga mål för antalet vindkraftutbyggnader i landet. Det framgår tydligast av miljödomstolens domskäl i MÖD M 9960/08 där domstolen uttryckligen skriver att lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken tillämpas på ett mer ”uppmjukat sätt i förhållande till vad som är vanligt beträffande merparten andra miljöfarliga verksamheter”. För att ett projekt inte ska ges tillstånd måste, som tidigare nämnts, motstående intressen vara av en viss tyngd. För att myndigheterna ska kunna göra en bra bedömning av vilka negativa effekter en etablering kan få måste beslutsunderlaget vara väl utformat. Ett viktigt instrument i den här prövningen är miljökonsekvensbeskrivningen.

6.3 Risken för fåglar och fladdermöss i miljökonsekvensbeskrivningen

I 6 kap. 5 § miljöbalken uttrycks syftet med MKBn som ”att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön”. Detta syfte ska ses mot bakgrund av miljöbalkens målregel (1 kap. 1 § miljöbalken), dvs. att man identifierar och beskriver effekter för att kunna skydda och vårda värdefulla natur- och kulturmiljöer. Att kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna varierar när det gäller behandlingen av biologisk mångfald har redan uppmärksammats tidigare i uppsatsen (se avsnitt 4.4.4). Utbyggnaden av vindkraft är inget undantag vilket uppmärksammades under ett seminarium som anordnades 2003 av Kungl. Skogs- och Lantbrukarakademin. Några av slutsatserna från seminariet var att det fanns ett stort antal bristfälliga miljökonsekvensbeskrivningar som bland annat kunde sakna utredning av alternativa lägen, konsekvenser för biologiska världen, friluftsliv samt landskapets historiska och estetiska värden. Inventeringar, utredningar och beaktande av fåglar och fladdermöss hade i viss mån börjat genomföras i planeringsprocessen, men enligt seminariet behövde arbetet fortfarande förbättras.²⁰² Vid en genomläsning av

²⁰² KSLA (2010) s. 9f.

Miljööverdomstolens praxis framgår också att kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna i vindkraftsmål varierar mycket när det gäller risken för fåglar och fladdermöss. Vilka krav som ställs är otydliga vilket kan medföra att sökandens utredning i vissa fall är mycket knapphändig. Att en ansökan alltid ska föregås av en inventering förefaller inte vara ett generellt krav i alla ärenden.²⁰³ I de situationer när risken för fåglar och fladdermöss har behandlas i miljökonsekvensbeskrivning är det ofta oklart vilket material som ligger till grund som bolagets riskbedömning.²⁰⁴ Referenser och andra hänvisningar till exempelvis forskningsrapporter saknas ofta vilket gör att det är svårt att kontrollera tillförlitligheten i beslutsunderlaget. Vilka effekter en etablering kan medföra i ett specifikt fall saknas ofta och resonemang kring kumulativa effekter på det lokala fågel- och fladdermösslivet är mycket ovanliga.²⁰⁵ En positiv utveckling är dock att miljökonsekvensbeskrivningarna på senare år verkar ha förbättrats när det gäller behandlingen av risken för fåglar och fladdermöss. I äldre vindkraftsmål var det inte ovanligt att MKB:n endast innehöll en generell formulering om att djur sällan påverkas negativt av vindkraftverk.²⁰⁶ Idag är vindkraftens effekter på fåglar och fladdermöss ett uppmärksammat och erkänt problem vilket har bidragit till att riskerna ges ett större utrymme i tillståndsprocessen, men det saknas fortfarande tydliga riktlinjer för vad som ska utredas i ansökan och vilka negativa effekter som är acceptabla till följd av en etablering. Under mina intervjuer med Mikael Nilsson och Daniel Bengtsson bekräftades att det fortfarande är oklart hur risken för fåglar och fladdermöss bör hanteras i vindkraftsärenden. Nilsson upplevde att kraven som ställs från Länsstyrelserna varierar runt om i landet. En del ställer upp tydliga krav där varje projekt ska föregås av en inventering men det saknas fortfarande rikstäckande rekommendationer för vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att vara godtagbar. Daniel Bengtsson har, som tidigare nämnts, uppgett att han upplever att miljöbalkens regler åsidosätts för att uppfylla statens planeringsmål för utbyggnaden av vindkraften i kraften i Sverige. Enligt honom finns det ett behov av allmänna rekommendationer för hur risken för fåglar och fladdermöss ska hanteras i vindkraftsärenden. För att täcka det behovet arbetar Sveriges Ornitologiska Förening för närvarande med att ta fram ett vägledande dokument för bolagens miljökonsekvensbeskrivningar.

²⁰³ Se exempelvis MÖD M 2602/07 där bolaget fick tillstånd av miljöprövningsdelegationen med villkor om att en inventering genomfördes innan uppförandet enligt Länsstyrelsens instruktioner.

²⁰⁴ Se exempelvis MÖD M 9178/02 där sökanden endast anger att "Odarslöv är inget känt stråk för flyttfåglar". Formuleringen tyder på att sökanden inte har gjort en inventering av området utan istället förlitat sig på något annat underlag. Ett annat exempel är MÖD M 7411/09 som handlade om en vindkraftetablering i Umeå där sakkunniga uppskattade att sex fladdermusarter kunde finnas inom länet. Bolaget förefaller inte ha gjort någon inventering av området utan istället förs ett allmänt resonemang i ansökan där sökanden bedömer att "området inte är ett optimalt område för fladdermöss".

²⁰⁵ Ett undantag är det tidigare nämnda MÖD M 10316/09 där etableringen innebar en risk för närområdets kungsörnar. Miljödomstolen för ett resonemang om att verken kunde innebära en risk men att det inte skulle kunna medföra några större effekter på längre sikt på populationen eftersom det fanns många kungsörnar i området.

²⁰⁶ Se exempelvis MÖD M 623/02 där sökanden skriver att "praktisk erfarenhet visar att kollisionrisken mellan fågel och vindkraftverk är liten".

7. Slutsatser

Frågan om en miljöfarlig verksamhet ska tillåtas eller inte är komplicerad och kräver att hänsyn tas till många olika faktorer. I fallet med vindkraft försvåras prövningen ytterligare eftersom vindkraften utgör en viktig del i världens omställning till ett mer miljövänligt energisystem. Utifrån ett globalt perspektiv skulle de flesta gynnas av att andelen förnybara energikällor ökade eftersom det skulle minska utsläppen av klimatstörande gaser. För att underlätta utbyggnaden av vindkraft har svenska politiker bland annat tagit bort dubbelprövningen och ändrat gränserna mellan anmälan och tillstånd. Idag räcker det exempelvis med en anmälan till kommunen för att bygga en mindre vindkraftpark (avsnitt 5.4). En omställning av energisystemet får dock inte innebära att andra miljöområden åsidosätts. Precis som klimatförändringen utgör den pågående utarmningen av den biologiska mångfalden ett av världens största miljöhot. Tidigare i uppsatsen har det noterats att en illa planerad vindkraftetablering kan drabba bland annat fåglar och fladdermöss hårt genom exempelvis kollisioner och habitatförlust. Detta visas bland annat av undersökningarna från Smøla i Norge och Altamont Pass i Kalifornien (avsnitt 3.2.1). Varje projekt måste därför föregås av en miljöbedömning som baseras på den kunskap som finns tillgänglig. Om projektören inte på ett objektivt sätt med tillförlitlig bevisning kan styrka att det inte blir några negativa effekter på fåglar och fladdermöss bör försiktighetsprincipen tillämpas (se avsnitt 4.8.1).

I avsnitt 6.2 framhölls att prövningsorganen har börjat ta hänsyn till politikernas höga ambitioner för vindkraftsutbyggnaden vilket har inneburit att det är relativt enkelt att få tillstånd efter att kommunen har tillstyrkt en etablering. Delmålet om "ett rikt växt- och djurliv" väger inte särskilt tungt i prövningen även i fall där det finns en tydligt uttalad risk för fåglar och fladdermöss. För en jurist som i regel är van att betrakta samhällsförhållanden genom Montesquies maktodelningsprincip svider det när politiska målsättningar påverkar utgången i ett enskilt fall eftersom den verkställande, lagstiftande och dömande makten ska vara åtskilda. I vindkraftsärenden har det skett en form av maktövergång genom att en tillåten utbyggnad generellt sett betraktas som någonting positivt från myndigheternas sida. Vilken tyngd motstående intressen som exempelvis risken för fåglar och fladdermöss ska ha för att hindra ett projekt är fortfarande oklart. Ett grundläggande problem som uppmärksammades i bland annat avsnitt 6.3 är att risken för biologisk mångfald sällan utreds enligt de krav som följer enligt gällande rätt (se avsnitt 4.4.4). För att kraven på en rättssäker och omsorgsfull prövning ska kunna uppfyllas behöver domstolar och myndigheters avgöranden utgå från ett väl genomarbetat beslutsunderlag. I vindkraftsärenden saknas det fortfarande tydliga riktlinjer för hur bland annat risken för fåglar och fladdermöss ska hanteras i tillståndsprocessen. Några myndigheter har utformat vägledande dokument men det saknas fortfarande utförliga riktlinjer som anger tydliga krav för vad en ansökan ska innehålla. Eftersom ett enskilt ärende berör många olika förhållanden riskerar därför det allmänna intresset för fåglar och fladdermöss att hamna i skuggan av andra frågor. Ett annat problem är att det fortfarande finns många kunskapsluckor inom dagens forskning om vindkraftens potentiella effekter. Att fåglar och fladdermöss riskerar att påverkas negativt av

en etablering är vetenskapligt bevisat men vilka konsekvenser det kan få i framtiden är fortfarande på många sätt oklart. Även om frågan skulle utredas väl i en ansökan är det således inte möjligt att göra en bra bedömning av riskerna eftersom ingen med full säkerhet kan förutse vilka effekter en vindkraftetablering kan få i framtiden. I ett sådant läge är det enligt min mening rimligt att i högre grad inte tillåta projekt när de potentiella riskerna för fåglar och fladdermöss är oklara med stöd av försiktighetsprincipen.

8. Källförteckning

8.1 Artiklar

Ahlén, Ingemar. *Vindkraft kräver hänsyn till fauna och känslig natur*, 2010. <http://www.ksla.se/file.asp?n=2330> (Senast läst 2011-01-14). (Ahlén 2010).

Ahlén, Ingemar. *Wind turbines and Bats — a pilot study*, 2003, [http://www.eurobats.org/documents/pdf/AC9/Doc AC9 14 Wind turbines pilot study.pdf](http://www.eurobats.org/documents/pdf/AC9/Doc_AC9_14_Wind_turbines_pilot_study.pdf) (Senast läst 2011-01-14) (Ahlén 2003).

Ahlén, Ingemar. *Fladdermöss och fåglar dödade av vindkraftverk*, 2002. Ahlén, I. 2002. <http://publikationer.slu.se/filer/ACF2551.pdf> (Senast läst 2011-01-14) (Ahlén 2002).

Darpö, Jan. *Behövlig bakläxa i EU-domstolen*, Europarättslig tidskrift, 2010. (Darpö 2010).

Darpö, Jan. *Natura 2000 i Sverige*. Del 2, JT, 2007/08. (Darpö 2007).

Darpö, Jan. *Regeringen bestämmer över Botniabanan*, Nättidningen JPMiljönet, 2006. (Darpö 2006).

Darpö, Jan, Kuusiniemi, Kari och Vihervuori, Pekka. *Miljöprövning i vågskålen – landskapen mellan Finland och Sverige*. Förvaltningsrättslig tidskrift, Särtryck ur häfte 3, 2009. (Darpö, Kuusiniemi och Vihervuori 2009).

Ericson (m.fl.) *Avian Collisions with Wind Turbines: A Summary of Existing Studies and Comparisons to Other Sources of Avian Collision Mortality in the United States*, 2001. http://www.west-inc.com/reports/avian_collisions.pdf (Senast läst 2011-01-14). (Ericson m.fl. 2001).

Fox, A.D (m.fl.) *Information needs to support environmental impact assessment of the effects of European marine offshore wind farms on birds*, 2006. <http://www.seit.ee/failid/124.pdf> (Senast läst 2011-01-14). (Fox, A.D m.fl. 2006).

Stewart, G.B (m.fl.). *Effects of wind turbines on bird abundance. – Review Report*. Centre for evidence-based conservation. Systematics Review No. 4, 2005. (Stewart, G.B m.fl. 2005).

Wolsink, Maarten. *Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support*. Renewable Energy 21, 2001. (Wolsink 2001).

8.2 Litteratur

Areskoug, Mats. *Miljöfysik*. Studentlitteratur, Lund, 2006.

Azar, Christian. *Makten över klimatet*, Bonnier, Stockholm, 2008.

Bring, Ove och Mahmoudi, Said. *Sverige och folkrätten*. Norstedts juridik, Stockholm, 2007.

Carlman, Inga. *Blåsningen : svensk vindkraft 1973 till 1990*. Kulturgeografiska institutionen, Uppsala, 1990.

Dixon, Martin. *Textbook on international law*. Oxford University press, Oxford, 2007.

Ebbesson, Jonas. *Internationell miljö rätt*. IUSTUS, Uppsala, 2000.

Ericson, Per. *Blåsningen : [vindkraft som storindustri]*. Timbro, Stockholm, 2000.

Gipperth, Lena. *Miljö kvalitetsnormer : en rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål*. Uppsala universitet, Uppsala, 1999.

Henriksson, Kerstin och Johansson, Birgitta. *Biologisk mångfald : resultat från trettio forskningsprojekt*. Forskningsrådet Formas, Stockholm, 2007.

Jamison, Andrew. *The making of the new environmental consciousness : a comparative study of the environmental movements in Sweden, Denmark and the Netherlands*. Edinburgh Univ. Press, Edinburgh, 1990.

Johansson, Birgitta. *Bevara arter – till vilket pris?*. Forskningsrådet Formas, Stockholm, 2005.

Khan, Jamil. *Lokal politics of renewable energy : project planning, siting conflicts and citizen participation*, Lunds universitet, Lund, 2004.

Kommissionen, *En hållbar framtid i våra händer*, 2008. Finns att ladda ner på:

http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/sv_SE/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=KA7007020.

Kvale, Steinar. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur, Lund, 1997.

Lindblom, Per Henrik. *Miljöprocess : om domstolarnas roll, forum, kumulation, intresseavvägning, officialprövning, taleformer, talerätt, åberopsrätt, bevisning, förenklad skadeståndsberäkning och rättskraft vid civilprocessuell domstolstalan i miljömål, del 1*. Iustus, Uppsala, 2001.

Linderfalk, Ulf. *Folkrätten i ett nötskal*, Studentlitteratur, Lund, 2006.

Mahmoudi, Said. *EU:s miljö rätt*, Norstedts juridik, Stockholm, 2003.

Mahmoudi, Said. Rubenson, Stefan. *Miljö rättens grunder : svenska och europeiska regler i ett internationellt perspektiv*, Norstedts juridik, 2004.

Michanek, Gabriel och Söderholm, Patrik. *Medvind i uppförsbacke! : en studie av den svenska vindkraftspolitiken*. Fritze, Stockholm, 2006.

Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta. *Den svenska miljö rätten*, Iustus, Uppsala, 2008.

Nilsson, Annika. *Introduktion till EU:s miljö rätt*, Santérus, Stockholm, 2009.

Pettersson, Maria. *Renewable energy development and the function of law : a comparative study of legal rules related to the planning, installation and operation of windmills*. Luleå University of Technology, Luleå, 2008.

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

Rubenson, Stefan. *Miljö balken : Den nya miljö rätten*, Norstedts juridik, Stockholm, 2008.

Shaw, Malcolm Nathan. *International law*, uppl 5, University Press, Cambridge, 2003.

Stuart Bell och Donald McGillivray. *Environmental law*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

Westerlund, Staffan. *Miljö rättsliga grundfrågor 2.0*, IUSTUS, Uppsala, 2003.

Wizelius, Tore och Karlsson, Olof. *Vind. Del 1*. Larssons förlag, Södertälje, 1992.

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

8.3 Offentligt tryck

8.3.1 Förarbeten

Prop. 1975:30.

Prop. 1980/81:60.

Prop. 1990/91:88.

Prop. 1990/91:90.

Prop. 1996/97:84.

Prop. 1997/98:45.
Prop. 1997/98:145.
Prop. 2001/02:143.
Prop. 2002/03:40.
Prop. 2004/05:129.
Prop. 2004/05:150.
Prop. 2005/06:143.
Prop. 2008/09:146.
Prop. 2008/09:163.

8.3.2 Offentliga utredningar

SOU 1974:65.
SOU 1988:32.
SOU 1998:152.
SOU 1999:75.
SOU 2008:86.

8.3.3 Sveriges internationella överenskommelser

SÖ 1983:30.
SÖ 1983:37.
SÖ 1993:13.
SÖ 2002:41.

8.4 Praxis

8.4.1 EU-domstolen

Mål C-57/89.
Mål C-355/90.
Mål C-72/95.
Mål C-392/96.
Mål C-374/98.
Mål C-127/02.
Mål C-6/04.
Mål C-209/04.
Mål C-239/04.
Mål C-263/08.

8.4.2 Miljööverdomstolen

MÖD 2010:32.
MÖD 2010:21.
MÖD 2009:38.
MÖD 2009:4.

MÖD 2009:3.
MÖD 2006:44.
MÖD 2006:8.
MÖD 2005:2.

MÖD M 10316/09.
MÖD M 7411/09.
MÖD M 9960/08.
MÖD M 5960/08.
MÖD M 5256/08.
MÖD M 8489/07.
MÖD M 2602/07.
MÖD M 10247-06.
MÖD M 2966/04.
MÖD M 9178/02.
MÖD M 3554-02.
MÖD M 623/02.
MÖD M 1391-01.
MÖD M 8782-99.

8.4.3 Miljödomstolen i Vänersborg

MD Mål nr M 879-08.

8.5 Rapporter, handböcker och övriga dokument

Boverket, *Vindkraftshandboken – Planering och prövning av vindkraftverk på land och i kustnära vattenområden*, Karlskrona, 2009. (Boverket 2009).

Boverket. Planering och prövning av Vindkraftsanläggningar, 2003.

http://www.vindenergi.org/Ovriga_rapporter/Boverkets_handbok.pdf (Senast läst 2011-01-14). (Boverket 2003).

CBM. *Hur behandlas biologisk mångfald i MKB?*, 2004.

<http://www.cbm.slu.se/publ/skrift/skrift11.pdf> (Senast läst 2011-01-14). (CBM 2004).

Energimyndigheten, *Energiläget*, 2009.

http://213.115.22.116/System/ViewResource.aspx?p=Energimyndigheten&rl=default:/Resources/Permanent/Static/ed9bb60f6de5404eab158575fd2c1aee/ET_2009_28w.pdf (Senast läst 2011-01-14). (Energimyndigheten 2009).

Hötcker, Hermann (m.fl.). *Impacts on biodiversity of exploitation of renewable energy sources: the example of birds and bats - facts, gaps in knowledge, demands for further research, and ornithological guidelines for the development of renewable energy exploitation*, 2006.

<http://www.batsandwind.org/pdf/impacts%20on%20biodiversity%20of%20renewable%20energy.pdf> (Senast läst 2011-01-14). (Hötker m.fl. 2006).

KSLA. *Vindkraft, ja visst*. Dokumentation från Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens seminarium den 21 oktober 2009. <http://www.ksla.se/file.asp?n=2330> (Senast läst 2011-01-14). (KSLA 2010).

Kommissionen. *Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden*, 2000. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_sv.pdf (Senast läst 2011-01-14). (Kommissionen 2000).

Kommissionen. *Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites*, 2001. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_en.pdf (Senast läst 2011-01-14). (Kommissionen 2001).

Kommissionen. *Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG*, 2007. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art_6_4_sv.pdf (Senast läst 2011-01-14). (Kommissionen 2007).

Kommissionen. *Wind energy developments and natura 2000*, 2010. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Wind_farms.pdf (Senast läst 2011-01-14). (Kommissionen 2010).

Naturvårdsverket. *Natura 2000 i Sverige : handbok med allmänna råd*, 2003. <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-0131-0.pdf> (Senast läst 2011-01-14). (Naturvårdsverket 2003).

Luisa, Rodrigues (m.fl.) *Guidelines for consideration of bats in wind farm projects*. – EUROBATS, Conservation Series No. 3, 2008. http://www.eurobats.org/publications/publication%20series/pubseries_no3_english.pdf (Senast läst 2011-01-14). (Rodrigues m.fl. 2008).

Länsstyrelsen i Jönköpings län. *Arter och vindkraft*, 2010. <http://www.lst.se/NR/rdonlyres/55BD22D7-DFEC-4B01-94DD-965074D5E186/183752/vindkraftochhotadearter100621.pdf> (Senast läst 2011-01-14). (Länsstyrelsen 2010).

Molander, Per. *Biologisk mångfald : en analys av begreppet och dess användning i den svenska miljöpolitiken*. Rapport till Finansdepartementet, Stockholm, 2008. (Molander 2008).

Naturvårdsverket. *Vindkraft till havs: en litteraturstudie av påverkan på djur och växter*, 2000. (Naturvårdsverket 2000).

Nina rapport, 2008. <http://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/rapport/2008/409.pdf> (Senast läst 2011-01-14). (Nina 2008).

Vindval . *Havsbaserad vindenergi ur ett fågelperspektiv. - kraftverkens synlighet för fågelögat*, 2007. <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5764-0.pdf> (Senast läst 2011-01-14). (Vindval 2007).

Vindval. *Nu vet vi det här!*, 2010. <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-8469-1.pdf> (Senast läst 2011-01-14). (Vindval 2010).

Widemo, Fredrik. *Vindkraftens inverkan på fågelpopulationer*. 2007. http://www.sofnet.org/apps/file.asp?Path=2&ID=5165&File=SOF_Vindkraftens_inverkan_pa_fagelpopulationer.pdf (Senast läst 2011-01-14). (Widemo 2007).

Åstrand, Kerstin och Neij, Lena. *Styrmedel för vindkraftens utveckling i Sverige*, Rapport Nr. 46, Avdelningen för miljö- och energisystem, Lund, 2003.

8.6 Internet

<http://www.artdata.slu.se/filer/art-och-habitat-artlista.pdf>. (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.artdata.slu.se/filer/fageldirektivet-artlista.pdf>. (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.artportalen.se> (Senast läst 2011-01-14).

<http://assets.panda.org/downloads/wwfsummaryfinal.pdf> (Senast läst 2011-01-14). WWF (2001).

<http://www.boverket.se/Om-Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2009/Vindkraftshandboken/> (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.cbd.int/information/parties.shtml>. (Senast läst 2011-01-14).

<http://cvi.se> (Senast läst 2011-01-14).

http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm. (Senast läst 2011-01-14).

http://ec.europa.eu/environment/climat/climate_action.htm. (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.energimyndigheten.se/sv/press/Pressmeddelanden/Pressmeddelanden-2007/Energimyndigheten-i-ny-rapport-Planera-for-30-TWh-vindkraft-i-Sverige-ar-2020/>. (Senast läst 2011-01-14).

http://europa.eu/pol/ener/index_sv.htm. (Senast läst 2011-01-14).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31979L0409:SV:HTML>. (Senast läst 2011-01-14).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:020:0007:0025:EN:PDF>. (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.energimyndigheten.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/Framjande-av-vindkraft1/Forskningsprogram/Utvecklingsprojekt1/> (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.energimyndigheten.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/Framjande-av-vindkraft1/Riksintresse-vindbruk/>. (Senast läst 2011-01-14).

<http://gbo3.cbd.int/the-outlook/gbo3/foreword/foreword-by-the-united-nations-secretary-general.aspx> (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.gis.lst.se/> (Senast läst 2011-01-14).

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=3561411> (Senast läst 2011-01-14).

http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data.shtml (Senast läst 2011-01-14).

http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml (Senast läst 2011-01-14).

<http://www2.lansstyrelsen.se/jonkoping/SiteCollectionDocuments/Sv/miljo-och-klimat/verksamheter-med-miljopaverkan/miljoskydd/vagledningansokan.pdf>. (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.miljomal.se> (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.naturvardsverket.se> (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Internationellt-arbete/Internationella-konventioner-om-naturvard/Vatmarker-och-vattenmiljoer-skydd-och-hallbart-nyttjande/>. (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Biologisk-mangfald/Konventionen-om-biologisk-mangfald/>. (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Arbete-med-naturvard/Jakt-rovdjur-och-vilt/Vilt/Rad-om-vilda-djur/Fladdermossen-i-Sverige/Vilka-fladermoss-finns-i-Sverige/> (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Forskning/Var-forskning/Forskning-om-klimat/Annan-forskning-om-klimatets-forandring/FNs-klimatpanel-IPCC/IPCCs-senaste-utvardering/> (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Energi/Vindkraft/Vindval/> (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.natverketforvindbruk.se/> (Senast läst 2011-01-14).

http://www.svd.se/nyheter/inrikes/vindkraftens-tillvaxt-fara-for-fagellivet_3038993.svd (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/13793/a/157653> (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/5542/a/142253> (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/8820> (Senast läst 2011-01-14).

<http://unfccc.int/2860.php> (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.vindlov.se/sv/Kartstod/> (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.vindenergi.org/> (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.vindlov.se> (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.ystad.se/ystadweb.nsf/AllDocuments/C88EBFB86589112CC1257544003964BA> (Senast läst 2011-01-14).

<http://www.zoo.ekol.lu.se/birdmonitoring> (Senast läst 2011-01-14).

8.7 Intervjuer

Daniel Bengtsson, Sveriges Ornitologiska Förening (Genomförd: 17-11-10)

Mikael Nilsson, handläggare på miljöprövningsdelegationen vid Kalmars Länsstyrelse
(Genomförd: 15-11-10)

Hans-Christian Schulze, Svenska Vindbolaget (Genomförd: 15-11-10)

Bilaga 1

Fågelarter som är särskilt känsliga för vindkraftverk

XXX = Betydande risk för påverkan, XX = Bevis eller indikationer för risker X = Bevis för en viss risk x= liten eller ingen betydande risk.

| Art/artgrupp | Förekommer i Artportalen | Listad i bilaga 1 fågeldirektive | Habitatförstöring | Dödlighet genom kollision | Barriäreffekt | Förändring i habitatstruktur | Föreslagna buffertzoner |
|---|--------------------------|----------------------------------|-------------------|---------------------------|---------------|------------------------------|--|
| <i>Smålom (avel)</i> | Ja | Ja | X | X | X | | 1 km kring boplatser och flygninge mellan häckningsområden |
| <i>Smålom (övervintring)</i> | Ja | Ja | XXX | X | | | |
| <i>Storlom</i> | Ja | Ja | X | X | | | 1 km runt boplatser |
| <i>Doppingar</i> | | | X | | | | |
| <i>Svarthakedopping</i> | Ja | Ja | X | X | | | 1 km runt sjöar med par närvarande |
| <i>Havssula</i> | Ja | Nej | X | X | | | |
| <i>Storskarv</i> | Ja | Nej | X | x | X | | 1 km runt häckningskollonier |
| <i>Toppskarv</i> | Ja | Nej | | | | X | |
| <i>Hägrar och storkar</i> | | | | | | | 1 km (4km) runt häckningskollonier |
| <i>Rördrom</i> | Nej | Ja | | | | | 1 km (4km) runt boplatser |
| <i>Djärgrördrom</i> | Nej | Ja | | | | | 1 km (4km) runt boplatser |
| <i>Svart stork</i> | Ja | Ja | | | X | | 3km (10km) runt boplatser |
| <i>Vit stork</i> | Ja | Ja | | x | X | | |
| <i>Sångsvan</i> | Ja | Ja | X | X | | | |
| <i>Gäss</i> | | | | | XX | | |
| <i>Sädgås (övervintring)</i> | Ja | Nej | X | | | | 0,6 km runt födosökande fält |
| <i>Spetsbergsgås</i> | Ja | Nej | x | X | | | |
| <i>Bläsgås (övervintring)</i> | Ja | Nej | XX | X | | | |
| <i>Vitkindad gås</i> | Ja | Ja | X | X | | | |
| <i>Ljusbuktig prutgås</i> | Nej | Nej | X | X | | | |
| <i>Ankor</i> | | | | | X | | |
| <i>Bläsand (icke-häckningssäsong)</i> | Ja | Nej | XX | | X | | |
| <i>Brunand (flygningar mellan utfordring och viloplatser under vintern)</i> | Ja | Nej | | x | X | | |
| <i>Vigg (flygningar mellan utfordring och viloplatser under vintern)</i> | Ja | Nej | | x | X | | |

| | | | | | | | |
|--|-----|-----|-----|-----|----|---|---|
| <i>Bergand</i> (flygningar mellan utfordrings och viloplatser under vintern) | Ja | Nej | | x | X | | |
| <i>Ejder</i> | Ja | Nej | X | X | X | X | |
| <i>Ejder</i> (övervintring) | Ja | Nej | X | x | | | |
| <i>Alfågel</i> (övervintring) | Ja | Nej | XX | X | X | X | |
| <i>Sjöorre</i> (födötig) | Ja | Nej | X | | | | 1 km runt boplatser |
| <i>Sjöorre</i> (övervintring) | Ja | Nej | XX | X | X | X | |
| <i>Knipa</i> (flygningar mellan utfordrings och viloplatser under vintern) | Ja | Nej | | x | X | | |
| <i>Småskrake</i> | Ja | Nej | | | | | |
| Rovfåglar | | | | X | XX | | |
| <i>Bivråk</i> | Ja | Ja | | | X | | |
| <i>Brun glada</i> | Ja | Ja | X | X | X | | 1 km (4km) runt boplatser |
| <i>Röd glada</i> | Ja | Ja | X | XXX | X | | 1-3 km (4 km) runt boplatser |
| <i>Havsörn</i> | Ja | Ja | XXX | XXX | | | 3-5 km (6 km) runt territorium och boplatser |
| <i>Lammgam</i> | Ja | Ja | X | X | | | |
| <i>Gåsgam</i> | Ja | Ja | X | XXX | X | | |
| <i>Ormörn</i> | Ja | Ja | X | X | X | | |
| <i>Brun kärrök</i> | Nej | Ja | X | x | X | | 1 km (6 km) runt boplatser. |
| <i>Blå körhrök</i> | Nej | Ja | XX | X | X | | 1-2 km (6 km) runt jaktplatser och boplatser |
| <i>Ängshök</i> | Ja | Ja | X | | | | 1 km (6 km) runt boendeplatser |
| <i>Duvhök</i> | Ja | Nej | | | X | | |
| <i>Sparvhök</i> | Ja | Nej | | x | X | | |
| <i>Ormvråk</i> | Ja | Nej | XX | x | X | | |
| <i>Fjällvråk</i> | Ja | Nej | X | | | | |
| <i>Mindre skrikörn</i> | Ja | Ja | | | | | 6 km runt boplatser |
| <i>Kejsarörn</i> | Nej | Ja | X | X | | | |
| <i>Kungsörn</i> | Ja | Ja | X | XXX | | | 2.5-6 km runt boet och jaktplatser |
| <i>Hökörn</i> | Nej | Ja | X | X | | | |
| <i>Fiskjuse</i> | Nej | Ja | | | | | 1 km (4 km) runt boplatser |
| <i>Rödfalk</i> | Ja | Ja | | x | | | |
| <i>Tornfalk</i> | Ja | Nej | X | XX | X | | |
| <i>Stenfalk</i> | Ja | Ja | | | X | | |
| <i>Lärfalk</i> | Ja | Nej | | | X | | 1 km (4 km) runt boplatser |
| <i>Pilgrimsfalk</i> | Ja | Ja | X | X | X | | 1-3 km runt boendeplatser och jaktplatser |
| Hönsfåglar | | | | | | | |
| <i>Dalripa</i> | Ja | Nej | X | XX | | | |
| <i>Orre</i> | Ja | Nej | X | X | X | X | 1 km runt häckningsplatser och 1.5 km parningsplatser |
| <i>Tjäder</i> | Ja | Ja | X | | X | X | 1 km runt födoplatser |
| <i>Rödhöna</i> | Ja | Nej | X | x | | | |

| | | | | | | | |
|-----------------------------------|-----|-----|----|----|---|---|----------------------------------|
| <i>Fasan</i> | Ja | Nej | X | x | | | |
| <i>Tran- och rallfåglar</i> | | | X | X | | | |
| <i>Knorrknarr</i> | Nej | Ja | X | X | | | 0.85-1 km runt platser med hanar |
| <i>Tranor</i> | Ja | Ja | X | X | X | | 1 km runt boendeplatser |
| <i>Vadarfåglar</i> | | | X | X | X | | |
| <i>Ljungpiparen</i> | Nej | Ja | XX | X | X | | 1 km (6 km) runt boendeplatser |
| <i>Tofsvipa</i> | Ja | Nej | XX | X | X | | |
| <i>Skärnsnäppa (övervintring)</i> | Ja | Nej | X | x | X | | |
| <i>Kärrensnäppa</i> | Ja | Nej | X | X | | | |
| <i>Beckasiner</i> | Ja | Nej | XX | X | | | |
| <i>Rödspov</i> | Ja | Nej | X | x | X | | |
| <i>Storspov</i> | Ja | Nej | XX | | X | | |
| <i>Måsar & tärnor</i> | | | | X | x | | |
| <i>Kustlabb</i> | Ja | Nej | X | X | | | |
| <i>Dvärgmåsar</i> | Ja | Ja | | | | | |
| <i>Gråtrut</i> | Ja | Nej | | x | X | | |
| <i>Kentsk tärna</i> | Nej | Ja | | XX | X | | |
| <i>Fisktärna</i> | Ja | Ja | | XX | X | | |
| <i>Småtärna</i> | Ja | Ja | | XX | X | | |
| <i>Sillgrissla</i> | Ja | Nej | XX | X | | X | |
| <i>Duvor</i> | | | | X | X | | |
| <i>Gök</i> | Ja | Nej | | X | | | |
| <i>Ugglor</i> | | | | X | | | |
| <i>Bergub</i> | Ja | Ja | | X | | | 1 km (6 km) runt boendeplatser |
| <i>Hornhuggla</i> | Ja | Nej | | X | | | |
| <i>Nattskärna</i> | Ja | Ja | X | X | | | 1-2.5 km runt hanar |
| <i>Tornseglare</i> | Ja | Nej | | X | | | |
| <i>Härfågel</i> | Ja | Nej | | X | | | |
| <i>Präriesvarv</i> | | | | X | X | | |
| <i>Sånglärka</i> | Ja | Nej | X | | | | |
| <i>Ångspiplärka</i> | Ja | Nej | X | | | | |
| <i>Stenskvätta</i> | Ja | Nej | XX | | | | |
| <i>Sävsångare</i> | Ja | Nej | | | | | |
| <i>Alpkråkan</i> | Ja | Ja | X | X | | | 1 km runt boendeplatser |
| <i>Stare</i> | Ja | Nej | XX | | X | | |
| <i>Pilfink</i> | Ja | Nej | X | | | | |
| <i>Sävsparv</i> | Ja | Nej | | | | | |

Bilaga 2

Fladdermöss uppträdande i närheten av vindkraftverk.²⁰⁷

| Art | Listad i bilaga 2 habitat-direktivet | Jagar nära livsmiljöerna | Flyger längre sträckor | Hög flygning (<40 m) | Låg flygning | Potentiell störning av turbinljud | Attraheras av ljus | Känd förlust av jaktmiljö | Risk för förlust av jaktmiljö | Kända kollisioner | Risk för kollision |
|-------------------------|--------------------------------------|--------------------------|------------------------|----------------------|--------------|-----------------------------------|--------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------|--------------------|
| Stort musöra | X | | X | X | X | | | | | X | X |
| Vattenfladdermus | | X | | X | X | | | | | X | X |
| Fransfladdermus | | X | | | X | | | | | | |
| Mustaschfladdermus | | X | | | X | | | | | | X |
| Brandts fladdermus | | X | | X | X | | | | | X | X |
| Bechsteins fladdermus | X | X | | | X | | | | | | |
| Dammfladdermus | X | | X | X | X | | | | | X | X |
| Stor fladdermus | | | X | X | | X | X | | X | X | X |
| Leislers fladdermus | | | X | X | | X | X | | X | X | X |
| Nordisk fladdermus | | | | X | | | X | | | X | X |
| Sydfladdermus | | | ? | X | | X | X | (X) | | X | X |
| Gråskimlig fladdermus | | | X | X | | | X | | X | X | X |
| Pipistrell | | X | | X | X | ? | X | | | X | X |
| Dvärgfladdermus | | X | X | X | X | ? | X | | | X | X |
| Trollfladdermus | | X | X | X | X | ? | X | | | X | X |
| Långörad fladdermus | | X | | X | X | | | | | X | X |
| Grå långörad fladdermus | | X | | X | X | | | | | X | X |
| Barbastell | X | X | | | X | | | | | | X |

²⁰⁷ Jag har valt ut fladdermusarterna som förekommer i Sverige och sammanställt deras beteenden utifrån Rodrigues m.fl. (2008).