

Vindkraft i översiktsplaneringen för fjällområden

Sammanfattning

I denna rapport redovisas metoder för hur vindkraftetableringar kan behandlas i den översiktliga planeringen för fjällområden. Metodstudien är en av tre nationella pilotprojekt som genomförts i samråd med Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Boverket, Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen i Jämtlands län samt Härjedalens kommun. Projektet har genomförts med stöd av EG:s regionala fond.

Metodutvecklingsarbetet har bedrivits parallellt med att Härjedalens kommun genomför översynen av sin översiktsplan, där överväganden om vindkraftutbyggnad utgör en viktig del. Metoderna har därmed kunnat testats i det praktiska planeringsarbetet.

En utbyggnad av vindkraft kan bidra till en hållbar utveckling då den är både förnybar, inhemsk och en ren energikälla. Vindkraft har flera stora miljöfördelar nationellt och globalt och kan därför bidra till att uppnå många av de svenska miljökvalitetsmålen. Samtidigt är vindkraftverken stora och höga och påverkar landskapet, även på långa avstånd. Fjällområdena är stora, har goda vindenergiförhållanden, men innehåller samtidigt många bevarandevärden och en omfattande turism. Därför måste lokaliseringen av vindkraftverk noga övervägas så att den inte påtagligt påverkar viktiga natur-, kultur- och friluftslivsvärden samt förutsättningarna för turismen. En lämpligt placerad utbyggnad kan å andra sidan skapa bestående mervärden i berörda bygder.

Regeringen har föreslagit ett nationellt planeringsmål för vindkraft som omfattar en årlig produktion på 10 TWh år 2015. Planeringsmålet skall tydliggöra vikten av planarbete på länsstyrelser och kommuner. Ett nytt stödsystem med ett kvotbaserat certifikatsystem för att främja elproduktion från förnybara energikällor skall bli en bidra till stimulera fortsatt utbyggnad av vindkraft.

Byggande av vindkraftverk kräver alltid bygglov enligt plan- och bygglagen och anmälan eller tillstånd enligt miljöbalken. Miljöbalken innehåller regler om hushållning med våra resurser samt bestämmelser för områden av riksintresse. Vindkraftexploateringar får inte påtagligt skada riksintressanta områden. Även andra allmänna intressen skall beaktas. Det är i första hand i kommunernas översiktsplan som bedömningen om påverkan på andra intressen samt överväganden om markanvändning skall göras tillsammans med bli länsstyrelsen. Översiktsplaneringen tillskapar också genom sitt regelsystem en offentlig och demokratisk planeringsprocess med möjlighet till dialog och aktivt deltagande från berörda intressen.

Genom fyra separata delstudier inom ramen för projektet har ny kunskap av betydelse för analyser av intressekonflikter i fjällen tillskapats. Delstudierna, som utgör bilaga till rapporten, behandlar:

- rennäringen och vindkraft
- vindkraftens påverkan på fjällskapet
- turisternas attityder till vindkraftverk i fjällen
- vindkraft, ett redskap för landsbygdsutveckling

I rapporten föreslås att överväganden om vindkraftetableringar förs in i översiktsplanen genom en arbetsgång med tio moment. Genom stegvisa analyser och konsekvensbedömningar utesluts successivt områden som är mindre lämpliga för vindkraft.

I det stegvisa analysarbetet utgör särskilt landskapsbildsstudien ett viktigt hjälpmedel för att både bedöma om en utbyggnad är lämplig och i så fall hur den gestaltningsmässigt skall utformas för att passa in i fjälllandskapet.

Arbetet avslutas med en samlad avvägning mot andra intressen och ett planförslag. Behovet av lokal medverkan i hela analys- och planeringsarbetet betonas. Det ökar förutsättningarna för att uppnå en god acceptans för utbyggnad och tillskapandet av lokala mervärden. En särskild checklista som hjälpmedel för analys- och konsekvensbedömningar har utarbetats. Den behandlar också behovet av särskilda frizoner eller respektavstånd kring bevarandevärda intressen. Översiktsplanearbetet föreslås bedrivas enligt följande tio punkter:

Organisation (1)

Genom lämplig organisation i inledningsskedet av planarbetet säkerställs dialogen med kommuninvånarna samt en aktiv medverkan från olika intresseorganisationer i berörda bygder.

Planeringsunderlag – befintligt och nytt (2)

Befintligt planeringsunderlag kompletteras med översiktliga beskrivningar av landskapets förutsättningar samt områden med hög vindenergi. Förutom riksintressena behöver också regionala och lokala intressen för turism, friluftsliv, naturvård, kulturmiljövård etc kartläggas och beskrivas innehållsmässigt.

Beskrivning av riksintressen, preciserad värdebeskrivning (3)

För att kunna bedöma hur en vindkraftutbyggnad påverkar olika riksintressen fordras i vissa fall en mer preciserad värdebeskrivning och avgränsning av kärnområden. Utförs av länsstyrelsen som planeringsunderlag eller av kommunen i samråd med länsstyrelsen som ett led i översiktsplanearbetet.

Övergripande analys och zonering, konsekvensbedömning av riksintressen (4)

Med hjälp av en särskild checklista utförs som steg 1 en övergripande analys och zonering samt konsekvensbedömning av hur riksintressena skulle påverkas av en vindkraftutbyggnad. Genom denna första konsekvensbedömning kan riksintresse och Natura 2000-områden som är oförenliga med en vindkraftutbyggnad identifieras. Behovet av frizoner eller särskilda respektavstånd bedöms. Områden där påtaglig påverkan kan konstateras utgör tillsammans med obrutna fjäll och nationalparker områden som därmed kan undantas från fortsatt analysarbete. Analyser av påverkan på riksintresset rennärning utförs i samråd med berörda samebyar. I bedömningen analyseras om en vindkraftutbyggnad inom hela eller delar av berörda riksintresseområden är förenligt eller oförenligt med riksintresset.

Kommunala mål (5)

Utifrån de nationella målet kan kommunala mål för vindkraftutbyggnaden redovisas och bli en anledning till hur kommunen kan bidra till att uppfylla de nationella miljö kvalitetsmålen och utbyggnadsmålen för vindkraft utan att andra intressen påverkas.

Alternativa utbyggnadsförslag/scenarier (6)

Inom övriga områden kan med stöd av vindenergikarteringen därefter alternativa utbyggnadsscenarier utarbetas som underlag för det fortsatta analysarbetet. Scenarietekniken kan

fånga upp och belysa olika mål samt strukturera det fortsatta arbetet. Scenarierna utgör också ett bra referensmaterial i de lokala diskussionerna.

Tekniska förutsättningar, nätförstärkning (7)

För att kunna diskutera alternativa utbyggnader fordras kunskap om befintligt elnät samt dess kapacitet. Gäller både stamledningar samt regionala och lokala nät.

Analys och konsekvensbedömning av övriga allmänna intressen (8)

Efter att ha undantagit obrutna fjäll och nationalparker samt riksintressen och Natura 2000-områden som inte kan förenas med en vindkraftutbyggnad, återstår att analysera hur en utbyggnad enligt de olika scenarierna påverkar andra allmänna regionala och lokala intressen. Denna konsekvensbedömning utförs i nära samarbete med representanter från de berörda bygderna. Checklista används som hjälpmedel.

Samlad avvägning (9)

De hittillsvarande momenten leder fram till ett antal områden med bra vindförhållanden utan konflikter med andra intressen. Här görs en samlad avvägning av utbyggnadens omfattning med hänsyn till landskapets förutsättningar i sin helhet, principer för grupperingar, möjliga nätanslutningar etc

Planförslag (10)

Utifrån den samlade avvägningen utarbetas ett planförslag, som kan utgöra tillägg till gällande översiktsplan.

En viktig slutsats av arbetet med metodstudien för fjällen är att den mycket kuperade terrängen kan motivera att omfattande frizoner erfordras kring viktiga bevarandevärden. Likaså behövs relativt långa avstånd mellan olika grupper av vindkraftverk eller enskilda verk för att undvika en splittrad landskapsbild.

Arbetet visar också att det behövs ytterligare forskning och studier om hur utbyggnad av vindkraft påverkar rennäringen.

Att arbeta med lokala partsammansatta arbetsgrupper som aktivt medverkar i hela planeringsprocessen ger noggranna och lokalt förankrade analyser och konsekvensbedömningar. Erfarenheterna visar också att avvägningen i första hand handlar om de övergripande valen av områden och platser för en utbyggnad och först därefter gestaltning av utbyggnaden.

Metodstudiens tillämpning i Härjedalen visar att det finns betydande utbyggnadsmöjligheter för vindkraft utan att det innebär konflikter med andra intressen. Utbyggnadsmöjligheterna i fjäll och fjällnära områden begränsas dock i hög grad av svaga elnät och begränsad kapacitet i befintligt stamnät.

I planförslaget, som lämpligen handläggs som ett tillägg till gällande översiktsplan, redovisas vilka områden som p g a andra intressen bör undantas från etableringar, platser för större utbyggnader samt riktlinjer för övriga områden.