



REGERINGEN

Regeringsbeslut 1

2004-03-18

M2001/5100/F/M

Miljödepartementet

Stockholms tingsrätt
miljödomstolen
Box 8307
104 20 STOCKHOLM

Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av en gruppstation för vindkraft på bl.a. Hablingbo Stjups 1:22, Gotlands kommun

Regeringens beslut

Regeringen avslår ansökan avseende verksamhetens tillåtlighet.

Ärendet

Vindkompaniet i Hemse AB (bolaget) har ansökt hos Stockholms tingsrätt, miljödomstolen, om tillstånd att anlägga och driva en gruppstation för vindkraft på Hablingbo Stjups 1:22 m.fl. fastigheter i Gotlands kommun. Miljödomstolen har med eget yttrande den 29 november 2001 överlämnat frågan om tillåtligheten av verksamheten till regeringen för prövning enligt 17 kap. miljöbalken.

Bolaget har i ansökan och kompletteringar anfört bl.a. följande rörande vindkraftsparken. Anläggningen skall bestå av 12 vindkraftverk om vardera 1,5 megawatt, sammanlagt 18 megawatt. Totalhöjden är 100 meter. Avståndet mellan verken skall uppgå till 360 - 520 meter. Verken skall uppföras på fastigheterna Hablingbo Stjups 1:22, 1:27 och 1:31, Hablingbo Medebys 1:2 och 1:9, Hablingbo Borwards 2:2, Hablingbo Hägsarve 2:1 samt Hablingbo Bosarve 1:17.

Bolaget har i fråga om lokaliseringen i princip hänvisat till kommunens tillägg till översiktsplanen "Vindkraft på södra Gotland, tillägg till översiktsplanen Vision Gotland 2010". I planen pekas fem områden ut som lämpliga för vindkraft.

Vid miljödomstolens beredning av ansökan har yttranden från bl.a. Naturvårdsverket och länsstyrelsen inkommit.

Naturvårdsverket har anfört bl.a. följande. Naturvårdsverket gör bedömningen att den miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som sökanden har upprättat inte uppfyller kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken,

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Tegelbacken 2

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-24 16 29

E-post: registrator@environment.ministry.se
Telex
154 99 MINEN S

bl.a. vad avser utredning av alternativ lokalisering och utformning. MKB:n saknar också en tillräcklig redovisning av hur bevarandevärdena inom de områden som utpekats som Natura 2000-områden kan komma att påverkas. Det är ett krav enligt miljöbalken att redovisa alternativa platser i MKB:n. Undantag kan inte åberopas för en vindkraftsetablering även om det aktuella området är redovisat som utbyggnadsområde för vindkraft i en översiktsplan. Verket anser därför att alternativa platser bör undersökas och att naturvärden, vindenergitillgång, tillgång på elnät m.m. bör redovisas och jämföras för dessa. I jämförelsen av alternativ skall också motiven för valt alternativ anges.

Länsstyrelsen har avstyrkt bifall till ansökan och har huvudsakligen anför följande. Verken placeras delvis utanför det område som pekas ut i översiktsplanen och det medför en utökning av utpekat exploateringsområde. Avståndet från verk till bostadshus kommer att understiga 1 000 meter. Exploateringen innebär skada på naturvårdsintressen. Tillstånd kan tillstyrkas om placeringen revideras så att avståndet till närmaste hus överstiger 1 000 meter och kompensationsåtgärder vidtas för att minska intrånget avseende naturvårdsintressen.

Miljödomstolen har i yttrande till regeringen funnit anläggningen tillåtlig

Ansökan har av regeringen remitterats till ytterligare berörda myndigheter. Yttranden har därvid kommit in från Försvarmakten, Kustbevakningen, Socialstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Boverket, Post- och telestyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet, Gotlands kommun, Svensk Energi, Gotlands Energiverk AB Naturskyddsföreningen på Gotland, Sveriges Ornitologiska Förening och Sveriges Hembygdsförbund.

Enskilda och föreningar har på eget initiativ inkommit med yttranden.

Boverket framhåller i yttrande bl.a. följande. Underlaget i form av miljökonsekvensbeskrivning och kompletterande handlingar är inte tillräckligt för att bedöma lämpligheten och därmed tillåtligheten av anläggningen. Bristerna gäller främst dels analysen av landskapets och kulturmiljöns värden, dels avsaknaden av alternativa lokaliseringar. Av kommunens översiktsplan går det inte att få en uppfattning om konsekvenserna av anläggningen.

Socialstyrelsen anser att miljökonsekvensbeskrivningen är ofullständig när det gäller hälsokonsekvenserna. Vidare framhåller Socialstyrelsen att miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyller kraven i miljöbalken på redovisning av alternativa placeringar.

Riksantikvarieämbetet anför bl.a. att den miljökonsekvensbeskrivning som redovisas inte är tillräcklig för ett ställningstagande vad avser

anläggningens påverkan på kulturmiljön. Riksantikvarieämbetet anför även att miljökonsekvensbeskrivningen saknar såväl en grundläggande beskrivning av områdets övergripande karaktär och kulturmiljövärden som en konsekvensbeskrivning av vindkraftsparkens påverkan på dessa värden.

Av yttrandet från *Naturskyddsföreningen på Gotland* framgår bl.a. att föreningen är positivt inställd till väl planerad utbyggnad av vindkraft där erforderlig miljöhänsyn har tagits. Vidare anför att anläggningen ligger i ett område som av kommunen pekats ut som lämpligt. Föreningen anför sammanfattningsvis även att ytterligare utredning krävs avseende anläggningens påverkan på de tre våtmarkerna i närheten av verken samt anläggningens påverkan på fågellivet och fladdermusfaunan i området.

Bolaget har ingett en analys av verkens påverkan på landskapsbilden och kulturmiljövärden samt en redovisning av verkens påverkan på de Natura 2000-områden som ligger i närheten av vindkraftsparken. I fråga om alternativredovisningar hänvisar bolaget till vad som sägs i miljöbalks-propositionen (prop. 1997/98:45 del 1 s. 290) i fråga om verksamheter av särskild karaktär, såsom vattenkraftverk och gruvor, där endast en lokalisering är möjlig. Bolaget anser att parallellen med platser lämpliga för vindkraftsutbyggnad är uppenbar och att vindkraft är lägesbunden på i princip samma sätt som exemplen i propositionen. Det finns nämligen ytterligt få platser med få eller inga motstående intressen där det blåser tillräckligt och där det dessutom finns tillgång till nätanslutning och vägar inom rimliga avstånd. Det är speciellt i sådana fall som vid Stjups, där kommunen redovisat ett begränsat antal platser lämpade för vindkraft i översiktsplanen, direkt olämpligt att projektören går emot den kommunala planeringen genom att föreslå egna platser.

Bolaget har på eget initiativ i ett nytt yttrande angett vissa alternativ till den sökta lokaliseringen. Bolaget redovisar därvid tre alternativa platser, Mästermyr, Stangmyr-Ronemyr och Grötlingbo. Vidare anför bolaget följande. Ovanstående fakta – vilka tidigare, måhända felaktigt, inte redovisats i ansökningshandlingarna, men som kan dokumenteras om så önskas – utgör ännu ett exempel på att redovisningen av alternativa platser enligt miljöbalken är ett krav som i verkligheten svårligen låter sig efterkommas på ett meningsfullt sätt. Enbart att teckna de nödvändiga samarbetsavtalen med markägarna är mycket tidskrävande och kostsamt. Ändå är detta en bagatell jämfört med de nyttjanderättsavtal som måste förhandlas fram och tecknas innan en ansökan kan lämnas in. Vid Stjups har nyttjanderättsavtal tecknats med åtta markägare. Några garantier för att markägarna går med på att teckna avtal finns ej. Eftersom platserna är alternativa innebär detta att arbetet med samarbetsavtal är bortkastat för samtliga alternativ utom det som väljs ut som föremål för ansökan. Det torde heller inte vara alltför svårt att föreställa sig vad markägarna vid de förkastade platserna anser om denna ordning och hur detta påverkar förtroendet för verksamhetsutövaren. Utan samarbetsavtal kan

emellertid trovärdiga alternativa placeringar inte föreslås. Det kan inte vara intentionen med formuleringen i 6 kap. 7 § första stycket 4 miljöbalken att sämre alternativ fabriceras för att omedelbart förkastas enbart för att uppfylla ett i detta fall inadekvat krav.

Skälen för regeringens beslut

Av 17 kap. 1 § 8 miljöbalken framgår att regeringen skall pröva tillåtligheten av nya gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst tio megawatt. Ansökan skall emellertid inte ges in till regeringen utan till miljödomstolen. Det är enligt 18 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken miljödomstolen som skall bereda tillåtlighetsärendet åt regeringen. Vad som sagts innebär att tillåtlighetsfrågan alltså skall vara i princip klar att avgöras när ärendet kommer regeringen tillhanda för prövning.

Bestämmelser om miljödomstolarnas handläggning av ansökningar och miljökonsekvensbeskrivningar finns huvudsakligen i 6 kap. och i 22 kap. miljöbalken. Av bestämmelserna framgår sammanfattningsvis följande. Om en ansökan är ofullständig skall domstolen som huvudregel förelägga sökanden att avhjälpa bristen. Därefter skall allmänheten och berörda myndigheter upplysas om ansökan och ges möjlighet att yttra sig över densamma. Om det inte är obehövt skall miljödomstolen även ha huvudförhandling innan målet avgörs.

I miljöbalkens förarbeten (prop. 1997/98:45 del 1 s. 293) betonas rätten för allmänhet, organisationer m.fl. att få ta del av den färdiga miljökonsekvensbeskrivningen. Därför finns det också i balken (se bl.a. 6 kap. 8 §) bestämmelser vars syfte är att säkerställa att informationen når ut.

I 2 kap. miljöbalken återfinns de allmänna hänsynsreglerna. Av intresse i ärendet är främst *bevisbörderegeln* i 1 § och *lokaliseringsregeln* i 4 §. *Bevisbörderegeln* innebär bl.a. att det ankommer på den som söker tillstånd enligt miljöbalken att genom utredningar och i övrigt visa att verksamheten kan bedrivas på ett miljömässigt godtagbart sätt i förhållande till hänsynsreglerna. Inte bara driften vid en anläggning utan även anläggningen som sådan kan medföra konsekvenser för hälsa och miljö. Hänsynsreglerna kan således innebära att krav kan ställas även på själva anläggningen och dess lokalisering (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 13). *Lokaliseringsregeln* reglerar vilka krav som skall ställas på lokaliseringen av en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk mark- eller vattenområden. Enligt regeln skall sådan plats väljas som är lämplig dels med hänsyn till 1 kap. 1 § miljöbalken, där balkens mål anges, dels med hänsyn till bestämmelserna om hushållning med mark och vatten i 3 och 4 kap. Regeln får störst betydelse när en plats skall väljas för en ännu inte påbörjad verksamhet eller en anläggning som i sig medför miljöpåverkan (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 19).

I 6 kap. 3 § miljöbalken beskrivs syftet med en miljökonsekvensbeskrivning. Av lagrummet framgår att miljökonsekvensbeskrivningen skall identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekterna 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 enligt paragrafen syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön. I förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 1 s. 272) framhålls att syftet med att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning är att ge ett bättre underlag för ett beslut. Miljökonsekvensbeskrivningen skall ingå som en del i beslutsunderlaget och möjliggöra en samlad bedömning av en planerad verksamhets inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser.

Kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningen är av central betydelse för att de viktiga hänsynsregler som anges i främst 2 kap. miljöbalken skall få genomslag. Ett beslut om tillstånd utgör en konkretisering av miljöbalkens hänsynsregler i det enskilda fallet. Beslutet formuleras i sin tur med utgångspunkt från bl.a. den redovisning som lämnas i miljökonsekvensbeskrivningen.

I 6 kap. 7 § första stycket miljöbalken finns bestämmelser om vad en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet som kan antas medföra betydande miljöpåverkan skall innehålla för att uppfylla syftet enligt 3 §. I punkten 4 nämns särskilt att en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, med en motivering varför ett visst alternativ har valts. Kravet på alternativredovisning finns för att en samlad bedömning av effekterna av en planerad verksamhet skall vara möjlig. Normalt krävs att den planerade verksamheten och dess alternativ beskrivs på ett jämförbart sätt. Frågan om hur omfattande alternativredovisningar som skall krävas i ärenden får prövas från fall till fall. För att kunna bedöma projektets verkningar med hjälp av alternativ spelar det ingen roll om verksamhetsutövaren rent faktiskt har tillgång till annan plats. Oklarheter rörande dispositionsrätten är därför normalt inte skäl för att utesluta alternativredovisning. Möjligheten att disponera platsen kan inverka på den avvägning som görs i ärendet.

Både i plan- och bygglagen (1987:10) och i miljöbalken finns bestämmelser bl.a. om hänsyn av olika slag som skall tas vid lokalisering av vindkraftverk. Bestämmelserna är delvis av likartad karaktär och en god planering underlättar miljöprövningen av en verksamhet. Reglerna har dock delvis olika innehåll och syfte. De kan därmed sägas komplettera varandra. I var och en av lagarna anges i vilken utsträckning som prövning krävs enligt respektive lag och vilka förutsättningar som därvid gäller för prövningen. Att vissa områden inom ramen för den kommunala översiktliga planeringen utpekats som lämpliga för vindkraft

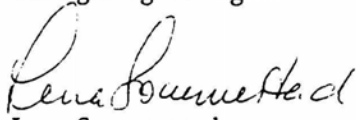
innebär alltså inte att en fullständig prövning enligt miljöbalken kan underlåtas. I detta ärende skall dessutom den planerade vindkraftsanläggningen till stor del lokaliseras utanför det område som utpekats i den fördjupade översiktsplanen. Det kan även påpekas att Boverket i sitt yttrande till regeringen understrukt att det inte av översiktsplanen går att få en uppfattning om anläggningens konsekvenser.

Vid regeringens tillåtlighetsprövning, vars huvudsakliga syfte är att bestämma om verksamheten får komma till stånd på sökt plats, är det särskilt viktigt att lokaliseringsfrågan är tillräckligt utredd. Regeringen finner att den miljökonsekvensbeskrivning som bifogats ansökan till miljödomstolen inte uppfyller kraven i denna del. Regeringen anser att den inte kan ligga till grund för ett beslut om tillåtlighet. Vad bolaget anfört i fråga om den kommunala planeringen föranleder mot bakgrund av vad som anförts ovan inget ändrat ställningstagande.

Regeringen finner vidare med hänsyn till vindkraftsparkens storlek och lokalisering att inte heller den komplettering som ingetts direkt till regeringen uppfyller de krav som enligt miljöbalken bör ställas. Dessutom har uppgifterna ingivits på ett mycket sent stadium i processen, vilket försvårar för berörda myndigheter, allmänhet, organisationer m.f. att få information om verksamheten och därmed en helhetsbild av densamma. Detta försvårar möjligheten för dessa att kunna lämna synpunkter som är viktiga för att materiellt riktiga beslut skall kunna fattas. Regeringen finner därmed att det inte visats att den sökta lokaliseringen är förenlig med miljöbalkens bestämmelser. Verksamheten kan alltså inte på föreliggande underlag anses tillåtlig. Ansökan i den delen den avser verksamhetens tillåtlighet enligt miljöbalken bör därför avslås.

Regeringen prövar i annat ärende denna dag överklaganden avseende detaljplan och områdesbestämmelser för aktuell vindkraftsanläggning.

På regeringens vägnar


Lena Sommestad


Johan Svensson

Kopia till

Försvarsdepartementet
Socialdepartementet
Jordbruksdepartementet
Kulturdepartementet
Näringsdepartementet
Försvarsmakten
Kustbevakningen
Socialstyrelsen
Riksantikvarieämbetet
Naturvårdsverket
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Boverket
Post- och telestyrelsen
Luftfartsverket
Arbetsmarknadsstyrelsen
Affärsverket svenska kraftnät
Länsstyrelsen i Gotlands län
Gotlands kommun
Vindkompaniet i Hemse AB
Svenska Naturskyddsföreningen
Naturskyddsföreningen på Gotland
Svensk Energi
Gotlands Energiverk AB
Sveriges Hembygdsförbund
Sveriges Ornitologiska förening
Svenska Botaniska Föreningen
Föreningen Värna det Gotländska Kulturlandskapet
Yngve Dagel
Aktförvararen Margareta Jolby, Gotlands kommun