

THOMAS
JOHANSSON PH.D.

FULLBORDAT FAKTUM

EN STUDIE AV FÖRANKRINGSPROCESSER
I SAMBAND MED VINDKRAFTSETABLERINGAR
I PITEÅ KOMMUN

MAJ 2010

Demokrati är ett sätt att tilldela makt och legitimera dess användning – eller rättare sagt det politiska sättet att tilldela makt. Varje externt motiv är uteslutet. Det som räknas är diskussion mellan medborgarna. Demokratin premierar tal, övertalning, retorisk förmåga. I idealfallet får den medborgare som för det mest övertygande resonemanget – det vill säga det resonemang som faktiskt övertygar det största antalet medborgare – sin vilja fram. Men han kan inte använda våld eller utnyttja sin ställning eller dela ut pengar; han måste tala om de aktuella frågorna. Och även alla andra medborgare måste tala, eller åtminstone ha möjlighet därtill. Det är dock inte bara innefattandet som skapar demokratiskt styre. Lika viktigt är vad vi skulle kunna kalla förnuftets styre. Medborgarna kommer till torget utan något annat än sina argument. Alla icke-politiska nyttigheter måste förvaras utanför: vapen och plånböcker, titlar och grader.

Michael Walzer

Innehåll

1. Inledning	3
1.1 Utveckling av svensk vindkraft.....	3
1.2 Uppdrag och avgränsningar.....	6
1.2.1 Definitioner	9
1.3 Metodologi	10
1.3.1 PRINCE-systemet.....	11
1.3.2 Teorin om kommunikativt handlande	13
1.4 Disposition	17
 2. Bondön	 18
2.1 Vindkraftparken Bondön etapp 1	19
2.1.1 Detaljplan.....	22
2.1.2 Översiktsplan, fördjupning stadsbygden.....	25
2.1.3 Bygglov	27
2.1.4 Tillåtlighetsprövning	29
2.1.5 Miljötillstånd.....	33
2.1.6 Översiktsplan, fördjupning skärgården.....	36
2.2 Dialog och förankring.....	37
2.3 Sammanfattning	42
 3. Markbygden	 43
3.1 Vindkraftparken Dragaliden.....	44
3.1.1 Bygglov.....	45
3.1.2 Miljötillstånd.....	47
3.2 Vindkraftparken Stor-Blåliden	49
3.2.1 Miljötillstånd.....	50
3.3 Vindkraftparken Markbygden 1 101	53
3.3.1 Översiktsplan, fördjupning landsbygden	56
3.3.2 Miljötillstånd.....	59
3.3.3 Tillåtlighet.....	63
3.4 Dialog och förankring.....	68
3.5 Sammanfattning	73
 4. Sammanfattande diskussion.....	 74
 Källförteckning	 79

1. Inledning

Det råder inget tvivel om att Piteå kommun är en fruktbar plats för forskning, utveckling och produktion av förnyelsebar energi. Den senaste tioårsperioden har bevitnat en rad tunga satsningar på förnyelsebar energi med skogen som råvara. Arbetet på detta område har rönt internationell uppmärksamhet och kommunen tillskrivs sedan länge en framskjuten position på energiområdet. Kommunens anseende på området står dock inte och faller med satsningar baserade på skoglig råvara. Inom loppet av några få år har Piteå kommun blivit en plats för utveckling av vindkraft i industriell skala. Ett dussintal områden mellan Bottenviken i öster och de höglänta trakterna i kommunens västra del pekas ut som lämpliga för vindkraft. Under förutsättning att samtliga planerade satsningar sätts i verket kommer närmare 1 300 vindkraftverk att uppföras de närmaste årtiondena. Föreliggande rapport har till uppgift att granska den utveckling av vindkraften som sker i Piteå kommun. Detta kapitel ger inledningsvis en kortfattad introduktion till utvecklingen av svensk vindkraft. Därefter följer en presentation av rapportens uppdrag och bakgrund. Kapitlet avslutas med en detaljerad redogörelse för de metodologiska överväganden som är förbundna med uppdraget.

1.1 Utveckling av svensk vindkraft

Det första svenska vindkraftsprogrammet etablerades som följd av oljekriserna i mitten av 70-talet. Programmet omfattade kartläggning av vindförhållanden samt utveckling av vindkraftsteknik. Intresset för svensk vindkraft tilltog i samband med kärnkraftsomröstningen i början av 1980-talet.¹ Två skattefinansierade vindkraftverk i kolossalformat uppfördes men satsningen infriade inte förhoppningen om storskalig spridning av vindkraft.² Trots betydande satsningar på forskning och utveckling saknade Sverige i slutet av 80-talet alltså en livsduglig vindkraftssektor.³ På 90-talet skedde förnyade ansträngningar att öka utbyggnadstakten i svensk vindkraft. Utöver fortsatta satsningar på forskning och utveckling introducerades även ekonomiska styrmedel i den nationella vindkraftspolitiken. Riksdagen slog upprepade gånger fast att ekonomiskt stöd till energiproduktion med låg klimatpåverkan var motiverat och att vindkraften var ett prioriterat stödområde.⁴ Till följd av riksdagsbeslut avsattes närmare en trekvarts miljard kronor till statliga till investerings- och driftsstöd i vindkraftssektorn. Satsningarna ledde

¹ Energimyndigheten, *Vindkraftstatistik 2009. Es 2010:03*, s. 7 f

² Petter Rönnborg, *Finding the right place. The story about an offshore wind power project* (Göteborg: Handelshögskolan, Göteborgs Universitet, 2006), s. 34

³ Paul Gipe, *Wind Energy Comes of Age* (New York: John Wiley & Sons, Inc, 1995), s. 109

⁴ Regeringens proposition 1990/91:88 Om *energipolitiken* (Stockholm: 1991), Regeringens proposition 1990/91:91 *En god livsmiljö* (Stockholm: 1991), Regeringens proposition 1996/97:84 *En uthållig energiförsörjning* (Stockholm: 1991)

visserligen fram till en ökad investeringstakt men i slutet av 90-talet utgjorde vindkraften fortfarande ett mycket marginellt inslag i landets totala elkraftsproduktion.⁵

Efter millennieskiftet sattes ökad politisk tyngd bakom strävan att öka utbyggnadstakten.⁶ År 2002 antog riksdagen ett så kallat nationellt planeringsmål för vindkraften, målet sattes till 10 TWh installerad effekt 2015.⁷ År 2004 pekades ett 50-tal geografiska områden ut som riksintressen för vindkraft.⁸ Skattesänkningar på vindkraftsanläggningar och fortsatt driftsstöd till vindkraftsproducenter representerade de främsta ekonomiska styrmedlen.⁹ Satsningarna på forskning och utveckling fördjupades under detta årtionde. Bland satsningarna märktes forskningsprogrammen *Vindforsk*, som tar sikte på utveckling av vindkraftsteknik, *Vindval* som studerar vindkraftens miljöeffekter samt *VindRen* som granskar villkoren för samexistens mellan vindbruk och rennäring.¹⁰ Politikområdet kompletterades även med helt nya, administrativa, styrmedel. Regeringen tillsatte fyra vindkraftssamordnare med uppgift att underlätta förbindelser mellan vindkraftsprojektörer, myndigheter och andra aktörer.¹¹ Vidare fick Boverket i uppdrag att stödja kommunernas arbete med fysisk planering för vindkraft.¹² Därtill startade fyra statliga myndigheter webbplatsen *Vindlov* som informerar vindkraftintressenter om juridiska frågor.¹³ Efter ett statligt initiativ etablerades också ett nätverk som främjar regionala initiativ på vindkraftsområdet av nationell betydelse.¹⁴ Årtiondet avrundades med att ny lagstiftning introducerades för att påskynda tillståndprocesserna.¹⁵ Dessutom justerades det tidigare beslutade planeringsmålet. Enligt ett riksdagsbeslut från 2009 skall andelen förnybar energi 2020 utgöra 50 procent av landets totala energiförbrukning. För vindkraftens vidkommande gäller en så kallad nationell planeringsram: år 2020 bör den årliga produktionskapaciteten motsvara 30 TWh, 20 TWh bör installeras på land emedan 10 TWh bör installeras till havs.¹⁶

⁵ Patrik Söderholm (et.al), "Wind Power Development in Sweden: Global policies and local obstacles" (Luleå: Luleå Economics Reprint Series, 2006), s. 369

⁶ Den nationella politiken lades fast av två statliga utredningar. Se SOU 1999:75, *Rätt plats för vindkraften* samt Energimyndigheten, *Vindkraften i Sverige* (Eskilstuna: 2001)

⁷ Regeringens proposition 2001/02:143 *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning* (Stockholm: 2002)

⁸ Tore Wizelius, *Vindkraft i teori och praktik* (Lund: Studentlitteratur, 2007), s. 222

⁹ Driftstödet fortsatte även efter införande av elcertifikatsystemet. Regeringens proposition 2005/06:143, *Miljövänlig el med vindkraft – åtgärder för ett livskraftigt vindbruk*

¹⁰ Svensk Vindenergi, Sámiid Riikkaseravi, Energimyndigheten, "VindRen. Ett kunskapsprojekt om hur vindbruk och rennäring kan samexistera", Elforsk, *Forskning för mer och bättre vindkraft* (Stockholm: 2008), s. 5, *Vindval, Vindkraftens miljöpåverkan* (Stockholm: 2008), s. 5 f

¹¹ <http://www.regeringen.se/sb/d/2448/a/67186>

¹² <http://www.boverket.se/Planera/planeringsfragor/Vindkraft/>

¹³ <http://www.energimyndigheten.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/Framjande-av-vindkraft1/VindLov/>

¹⁴ <http://www.natverketforvindbruk.se/sv/Om-natverket/>

¹⁵ Se exempelvis <https://www.vindlov.se/sv/Steg-for-steg/Stora-anlaggningar/Provningsprocessen/Kommunens-tillstyrkan/>

¹⁶ Regeringens proposition 2008/09: 163, *En sammanhållen klimat- och energipolitik*

I slutet av 00-talet fanns drygt 1 350 vindkraftverk i Sverige. Den inhemska produktionen av vindkraft uppgick till cirka 2,5 TWh vilket motsvarade 1,9 procent av landets totala elproduktion.¹⁷ Bedömare menar att utvecklingstakten i svensk vindkraft har varit anmärkningsvärt svag. Trots likartade vindförhållanden kan Sverige inte matcha utvecklingen i länder som Danmark, Tyskland och Spanien. I forskningen på området framläggs olika förklaringar till den beskedliga utvecklingstakten. Här rapporteras att den politik som förts på nationell nivå kännetecknats av stor obeslutsamhet, vilket hämmat framväxten av ett stabilt och trovärdigt investeringsklimat. Det hävdas också att efterfrågan på vindkraft varit försumbar eftersom industrisektorns elkonsument under lång tid säkerställts av kärnkraft och vattenkraft. Industrin har historiskt sett visat ett litet intresse för utvecklingen av lämplig teknologi och efterfrågan på sådan teknologi har varit svag bland landets elproducenter. Utöver ekonomiskt och teknologiskt betingade orsaker lyfter forskningen även fram tillståndprocessernas komplexitet. Processerna har involverat olika lagstiftningar och bolagens planer har prövats i skilda instanser. Det samlade regelverket har ansetts näst intill oöverblickbart och tillståndprocesserna har upplevts som utdragna och svårforcerade. Slutligen rapporteras att negativa attityder bland lokalbefolkningen dämpat utvecklingen av vindkraft. Lönsamhetskrav från investerare och projektörer dikterar att stora och vindmässigt lämpliga landområden reserveras för vindkraft. Ett brett spektrum av intressen kan komma att stå i motsatt ställning till exploatering av sådana landområden. Lokala opinioner har slagit vakt om höga naturvärden och friluftsliv men även möjligheten att bedriva turism, renskötsel och fastighetsaffärer.¹⁸

Detta avsnitt har gett en kortfattad introduktion till utvecklingen av svensk vindkraft. Här framgår att den svenska vindkraften utvecklats i relativt blygsam takt men att åtskilliga initiativ togs efter millennieskiftet för att öka vindkraftens andel av landets elförsörjning. Avsnittet visar också att det från forskningshåll erbjuds kompletterande förklaringar till den relativt sena expansionen av svensk vindkraft. Forskningen visar att utvecklingen hämmats av en kombination av politiska, ekonomiska, teknologiska och juridiska omständigheter. Enligt vissa bedömare bör även de sociala och policyrelaterade

¹⁷ Energimyndigheten, *Vindkraftstatistik 2009. Es 2010:03*, s. 7 f

¹⁸ Jamil Khan, *Local Politics of Renewable Energy. Project Planning, Siting Conflicts and Citizen Participation* (Lund: Lunds Universitet, 2004), Mats Bengtsson & Hervé Corvellec, *Etablering av vindkraft i Sverige. En kartläggning av miljö- och tillståndprocesser 1999-2004* (Stockholm: Naturvårdsverket, 2005), Patrik Söderholm (et.al), "Wind Power Development in Sweden: Global policies and local obstacles" (Luleå: Luleå Economics Reprint Series, 2006), Mikael Klinton & Åsa Waldo, *Erfarenheter av vindkraftsetablering – Förankring, acceptans och motstånd* (Stockholm: Naturvårdsverket, 2006), Petter Rönnborg, *Finding the right place. The story about an offshore wind power project*. (Göteborg: Handelshögskolan, Göteborgs Universitet, 2006), Tore Wizelius, *Vindkraft i teori och praktik* (Lund: Studentlitteratur, 2007), Anna Bergek, *Shaping and Exploiting Technological Opportunities: The Case of Renewable Energy Technology in Sweden* (Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola, 2002), Tore Wizelius, *Vindkraft i teori och praktik* (Lund: Studentlitteratur, 2007), Kerstin Åstrand & Lena Neij, "An assessment of governmental windpower programmes in Sweden – using a system approach" (Lund: Lunds Universitet, 2006), Paul Gipe, *Wind Energy Comes of Age* (New York: John Wiley & Sons, Inc, 1995), Gabriel Michanek & Patrik Söderholm, *Medvind i uppförsbacke. En studie av svensk vindkraftspolitik* (Stockholm: Finansdepartementet, 2006)

förankringsprocesser som sker i samband med vindkraftsetableringar få en alltmer framskjuten position i diskussionen om svensk vindkraft.¹⁹ Brist på folkligt förankrade vindkraftssatsningar kan sätta gräns för utbyggnadstakten. Denna rapport uppehåller sig vid temat folklig förankring och granskar hur de processer som äger rum i samband med vindkraftssatsningarna i Piteå kommun sett ut. Nästa avsnitt presenterar rapportuppdraget och dess avgränsningar.

1.2 Uppdrag och avgränsningar

Piteå kommun har, som redan nämnt, utvecklats till en plats för storskaliga vindkraftsatsningar. Idag har vindkraft förts på tal i ett dussintal områden runt om i kommunen. Sedan tidigare klassificeras 8 områden som riksintresse för vindkraft²⁰ och statligt stöd i mångmiljonklassen har utgått till en av de satsningar som redan pågår i kommunen.²¹ Med stöd av medel från den Europeiska Unionen har ett kommunalt vindkraftscentrum bildats för att främja vindkraftsintresset och säkerställa att planerade satsningar gynnar lokalsamhället. Under förutsättning att samtliga planerade satsningar förverkligas beräknas vindkraften i kommunen generera närmare 50 procent av den nationella planeringsram som riksdagen bestämt.²² Intresset för vindkraft har sammanfattningsvis vuxit i sådan styrka att utvecklingen i Piteå kommun har fått nationella och internationella implikationer. Mot bakgrund av det stora intresset har kommunens miljö- och byggkontor funnit det angeläget att öka kunskapen om vindkraftens konsekvenser bland politiker, tjänstemän och allmänhet.²³ Förvaltningen har därför tagit initiativ till en kommunal vindkraftspolicy som bland annat skall behandla vindkraftens konsekvenser för natur- och kulturmiljöer.²⁴ Som ett led i detta policyarbete har förvaltningen också tagit initiativ till den studie om vindkraftsfrågans demokratiska dimension som presenteras här. Föreliggande rapport, som finansieras av Boverket, har till uppgift att självständigt från uppdragsgivare och finansiär granska förankringsprocesser mellan allmänheten och andra aktörer som medverkat i de vindkraftsatsningar som äger rum i Piteå kommun.²⁵ I riktlinjerna för rapportuppdraget framgår att rapporten skall besvara följande tre frågor:

¹⁹ Jamil Khan, *Local Politics of Renewable Energy. Project Planning, Siting Conflicts and Citizen Participation* (Lund: Lunds Universitet, 2004), Mikael Klintman & Åsa Waldo, *Erfarenheter av vindkraftsetablering – Förankring, acceptans och motstånd* (Stockholm: Naturvårdsverket, 2006)

²⁰ http://www.energimyndigheten.se/Global/Om%20oss/Vindkraft/NO_Norrland.pdf

²¹ <http://www.energimyndigheten.se/sv/Press/Pressmeddelanden/234-miljoner-till-pilotprojekt-for-mer-el-fran-vindkraft/>

²² Piteå Kommun, Barents Vindkraftscentrum, 2010-11-15, e-brev

²³ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2007-12-31, "Precisering av hur den planerade insatsen för havet i Piteå kommun skiljer sig från de planeringsinsatser som avses utföras i samverkan med övriga kustkommuner i Norrbotten"

²⁴ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2007-06-12 "Projektbeskrivning för framtagandet av vindkraftspolicy och informationsmaterial för Piteå kommun"

²⁵ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2009-06-30, "Projektbeskrivning/uppdragsbekräftelse för utredning om den demokratiska förankringsprocessen i olika vindkraftsprojekt"

- Vilka aktörer har medverkat i de förankringsprocesser som föregått regelansvariga myndigheters beslut?
- Hur har dialogen mellan aktörerna sett ut i dessa förankringsprocesser?
- Har aktörernas inflytande, eller brist därav, haft betydelse för de beslut som fattats av regelansvariga myndigheter?²⁶

En tillbakablick på planläget har lagt grunden för det urval av vindkraftsatsningar som görs i rapportuppdraget. I slutet av 1990-talet etablerades de 2 första vindkraftverken i kommunen. Verken uppfördes på Pitholmen, cirka 10 kilometer söder om Piteå stad, efter att miljö- och byggnämnden beviljat bygglov och länsstyrelsen beviljat tillstånd enligt miljöskyddslagen.²⁷ Några år senare aktualiserades vindkraftsatsningar i betydligt större skala. Den översiktsplan för stadsbygden som antogs 2001 pekade exempelvis ut Trundön som ett område intressant för vindkraft.²⁸ Under 00-talet presenterades också långt framskridna planer på ett 10-tal vindkraftverk i detta kustområde men planerna har ännu inte fullföljts. Vidare identifierades Klockgrundet och Tärnans grund som utredningsområde för havsbaserad vindkraft i den översiktsplan för skärgården som antogs 2004. Sedan 2007 föreligger även ett program för detaljplan som utvecklar förutsättningarna för ett 130-tal vindkraftverk i dessa havsområden.²⁹ Den vindkraftsutredning³⁰ som Piteå kommun tillsammans med tre andra kommuner lät upprätta 2008 bekräftar statusen som utredningsområden och konstaterar även att de kvalificerat sig som riksintresse för vindkraft.³¹ Planerna på vindkraft i Klockgrundet och Tärnans grund har för närvarande skjutits på framtiden. Kommunens vindkraftsutredning pekar därtill ut Västra Nygrån, Östra Nygrån, Kallfjärden samt Springaren som utredningsområden för havsbaserade vindkraft. Det sistnämnda området räknas till viss del också som riksintresse för vindkraft. Till skillnad från Klockgrundet och Tärnans grund saknas det fortfarande ett kommersiellt initiativ till exploatering av dessa havsområden. Vidare pekades ett utredningsområde för vindkraft ut väster om byn Blåsmark i den översiktsplan för landsbygden som antogs 2007.³² År 2009 togs också ett kommersiellt initiativ till etablering av ett 30-tal vindkraftverk i området men den tillståndsprocess som inleddes har ännu inte slutförts. Planer på etablering av ett 10-tal vindkraftverk i Jävreknöppeln tog fart 2010. Kommunens vindkraftsutredning lägger fast

²⁶ Ibid.

²⁷ Piteå Kommun, Byggnadsnämnden, 1998-05-05, "Sammanträdesprotokoll", s. 17, Länsstyrelsen i Norrbottens Län, 1998-09-10, "Tillstånd enligt miljöskyddslagen till vindkraft på fastigheten Pitholmen 47:13, Piteå kommun", 1

²⁸ Piteå Kommun, 2001-10-21, "Översiktsplan. Fördjupning för Piteå Stadsbygd", s. 104

²⁹ Piteå Kommun, 2004-03-22, "Översiktsplan. Fördjupning för Skärgården", s. 58 f, Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2007-05-23, "Program för detaljplan. Vindkraft på Tärnans grund och Klockgrundet."

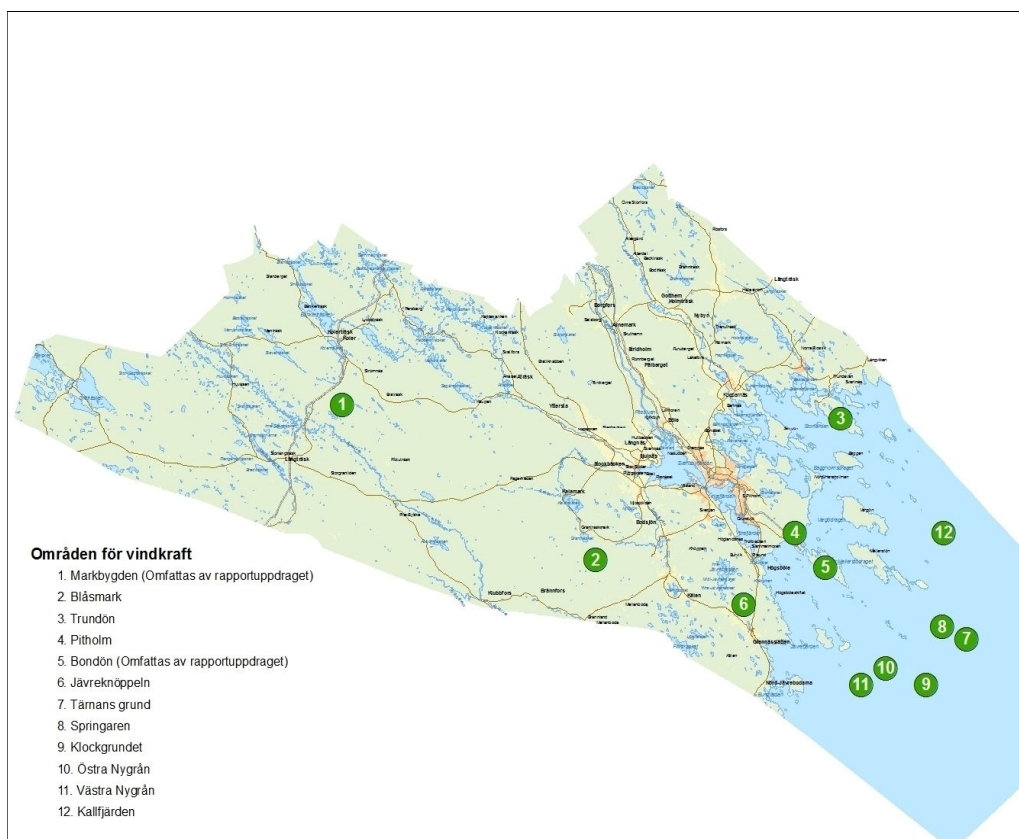
³⁰ Utredningen har formellt sett ingen politisk eller juridiskt bindande verkan i respektive kommun. Piteå kommun (et.al), "Vindkraftutredning för Norrbottens kust- och skärgårdsområde. Ett samarbete mellan Haparanda, Kalix, Luleå och Piteå kommuner.", s. 3

³¹ Piteå kommun (et.al), "Vindkraftutredning för Norrbottens kust- och skärgårdsområde. Ett samarbete mellan Haparanda, Kalix, Luleå och Piteå kommuner.", s. 52, http://www.energimyndigheten.se/Global/Om%20oss/Vindkraft/NO_Norrland.pdf

³² Piteå Kommun, 2007-12-17, "Översiktsplan Piteå kommun. Fördjupning Landsbygden. Huvuddokument.", s. 116

att området strax norr om byn Jävre är lämpligt för vindkraft. I detta fall befinner sig den kommersiella exploateringen av vindresurserna fortfarande i ett planeringsskede. Läget är annorlunda för de satsningar som avhandlas i rapporten. Rapportuppdraget avgränsas till att börja med till satsningar som inkluderar ett flertal slutförda förankringsprocesser. Uppdraget koncentreras dessutom till satsningar som omfattar ett högt antal vindkraftverk som antingen redan tagits i drift eller är på väg att anläggas. Rapporten kartlägger det förankringsarbete som lett fram till beslut som tillstyrker vindkraftsparken på Bondön. Bolaget NordanVind Vindkraft AB tog redan innan millenniumskiftet initiativ till en vindkraftpark i detta område. År 2010 omfattar parken 14 vindkraftverk och nuvarande ägare planerar att komplettera parken med ytterligare 16 vindkraftverk. Därutöver kartlägger rapporten det förankringsarbete som utmynnat i beslut som tillstyrker vindkraftsparken i Markbygden. I detta område har företaget Markbygden Vind AB inlett två pilotprojekt vid Dragaliden och Stor-Blåtiden som förberedelse inför en långsiktig expansion till totalt 1 101 vindkraftverk. Planläget och tillståndprocessernas för respektive område beskrivs detaljerat i de närmast följande kapitlen. Figuren nedan ger en geografisk överblick av de områden i Piteå kommun där vindkraft aktualiserats samt lokaliseringen av de satsningar som avhandlas i rapporten.

Figur 1. Vindkraft i Piteå kommun.



1.2.1 Definitioner

Frågorna i rapportuppdraget innehåller tre nyckelbegrepp som måste klargöras. Begreppet *förankringsprocess* refererar till de procedurer där vindkraftförespråkare har möjlighet att framföra planer, ansökningar eller ståndpunkter som kan bemötas, kommenteras, bifallas eller avstyrkas av enskilda medborgare, organisationer, företag och myndigheter. Procedurerna utgör de plan- och tillståndsförfaranden som regelansvariga myndigheter genomfört mot bakgrund av bestämmelser i plan- och bygglagen samt miljöbalken.³³ Med begreppet *regelansvariga myndigheter* avses kommunala och statliga myndigheter som antingen fattar bindande eller starkt vägledande beslut om vindkraft i Piteå kommun. Rapporten granskar beslut från följande myndigheter: miljö- och byggnämnden, kommunfullmäktige, miljödomstolen vid Umeå tingsrätt, länsstyrelsen i Norrbottens län samt regeringen. Besluten berör i) bygglov, ii) detaljplaner, iii) översiktsplaner, iv) miljötillstånd, samt v) tillåtlighet.³⁴ Sekundära beslut som tar ställning till besvär eller kompletterande planer och ansökningar berörs endast undantagsvis i rapporten. Begreppet *inflytande* refererar till en företeelse som är orsaks- och avsiktsstyrd till sin natur.³⁵ En aktör utövar inflytande under förutsättning att något av de ställningstaganden som görs i ett beslut är orsakade av dennes handlande. Inflytandet bekräftas emellertid först när ställningstagandena överensstämmer med handlandets grundläggande avsikt. En aktör har brist på inflytande om ställningstagandena i ett beslut inte orsakats av dennes handlande. Bristen på inflytande bekräftas om ställningstagandena kraftigt avviker från handlandets grundläggande avsikt. Sammanfattningsvis refererar begreppet inflytande till graden av hänsyn som regelansvarig myndighet visar till avsikten i en aktörs handlande vid tidpunkten för beslutsfattande i plan- och tillståndsärenden.

I enlighet med riktlinjerna för uppdraget skall rapporten vila på vetenskaplig grund. Rapporten kommer därför att redogöra för den metodologiska ansats som används för att besvara frågorna ovan samt redovisa de tekniker som används för datafångst. Kapitlets återstående avsnitt beskriver de metodologiska överväganden som granskningen av

³³ Plan- och bygglagen (PBL) lägger fast att när förslag till detaljplan upprättas skall "kommunen samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och kommuner som berörs av programmet eller förslaget. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av programmet eller förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av programmet eller förslaget skall beredas tillfälle till samråd." Av PBL framgår det även att när förslag till översiktsplan upprättas, skall "kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. De myndigheter samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd (...) Innan översiktsplanen eller en ändring av den antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst två månader. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden." PBL slår även fast att innan bygglov lämnas skall "byggnadsnämnden genom underrättelse bereda kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd organisation eller förening som anges i 5 kap. 25 § första stycket 2 tillfälle att yttra sig över ansökningen, om åtgärden innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser. Se <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19870010>

³⁴ Piteå Kommun, Miljö- och bygghuset, 2009-06-30, "Projektbeskrivning/uppdragsbekräftelse för utredning om den demokratiska förankringsprocessen i olika vindkraftsprojekt"

³⁵ Steven Lukes, *Maktens Ansikten*, (Göteborg: Daidalos, 2008), s. 84 ff

vindkraftsfrågan i Piteå kommun vilar på. Dessa avsnitt kan upplevas som tämligen abstrakta. Av det skälet kan de lämnas därhän av läsaren som primärt intresserar sig för rapportens fallbeskrivningar och resultat, vilka presenteras i kapitel 2, 3 och 4.

1.3 Metodologi

Rapportens inledande avsnitt har med stöd av forskningskällor återgett några utvecklingsdrag i svensk vindkraft. Källäget indikerar att den samhällsvetenskapligt orienterade forskningen på svensk vindkraft ännu så länge befinner sig i ett inledningsskede. Ämnet har visserligen attraherat forskare från flera discipliner såsom sociologi, miljöteknik, företagsekonomi och kulturgeografi men produktionen av vetenskapligt stoff är fortfarande begränsad. Ett utmärkande drag för majoriteten av den litteratur som hitintills producerats är strävan att investera expertkunskap i det policyskapande som föregår formellt beslutsfattande. I litteraturen lämnas kliniska råd till privata och offentliga aktörer hur utbyggnadstakten i svensk vindkraft skulle kunna öka. I några fall betraktas lokalt motstånd som ett hinder som måste överkommas.³⁶ De rekommendationer som utfärdas av denna typ av forskning genereras metodologiskt genom att tillståndsförfaranden studeras ur vindkraftintressenters perspektiv.³⁷

Föreliggande rapport vänder sig mot ett sådant angreppssätt av två skäl. För det första är forskning som slår vakt om organiserade särintressen uppenbarligen oförenlig med vetenskapliga krav på objektivitet och neutralitet.³⁸ För det andra tenderar den sortens

³⁶ Uppfattningen att lokalt motstånd bör övervinnas är vanlig även i internationell forskning. Se Mahiri Aitken (et.al.) "Locating 'power' in wind power planning processes: the (not so) influential role of local objectors", *Journal of Environmental Planning and Management*. Vol. 51, nr 6, 777-779

³⁷ Se exempelvis Söderholm et. al. som skriver: "The main purpose of this paper is to analyze the potential for future wind power development in Sweden, with special emphasis on what constitutes the main obstacles to the further diffusion of wind mills in the country's electric power sector. Methodologically, we approach this issue from the perspective of a power generator who considers investing new wind mills. (...) The adopted power generator eye-view of the investment decision process enables us to analyze explicitly the different types of economic, legal and political uncertainties that face a wind mill investor in Sweden, and point to measures that can be implemented to reduce these uncertainties." Patrik Söderholm (et.al.), "Wind Power Development in Sweden: Global policies and local obstacles" (Luleå: Luleå Economics Reprint Series, 2006), s. 365 f. Rönnborg använder en snarlik metodologi: "The purpose of this study is to elucidate the application process from the perspective of an individual electricity producer. (...) [T]his case study is of particular interest for all interested in wind power development; however, at the same time, also of general interest for those interested in decision processes and those interested in the development of infrastructure projects." Petter Rönnborg, *Finding the right place. The story about an offshore wind power project*. (Göteborg: Handelshögskolan, Göteborgs Universitet, 2006), s. 12. Klintman & Waldo förfäktar en likartad hållning: "Rapportens syfte är att identifiera vad som kännetecknar mer respektive mindre välförankrade planerings- och etableringsprocesser. Målet är att ge ökad kunskap om hur inblandade aktörer kan gå till väga för att etableringen av vindkraft skall bli effektivare och mer aktörsförankrad." Mikael Klintman & Åsa Waldo, *Erfarenheter av vindkraftsetablering – Förankring, acceptans och motstånd* (Stockholm: Naturvårdsverket, 2006), s. 7. Liknande synsätt finns även hos Mels som skriver: "[Torsås kommun] satsning på att ta emot vindkraftsverksamheten utgör i första hand en strategi för att utveckla det lokala näringslivet. Det motiverar att det är näringslivet som ställs i fokus [av utredningen]." Sanna Mels, "Havsbaserad vindkraft och socioekonomiska konsekvenser. En studie i Torsås." (Kalmar: Handelshögskolan BBS, 2003), s. 12

³⁸ Wizelius, som själv är delägare i ett vindkraftbolag, går i sitt standardverk *Vindkraft i teori och praktik* en bra bit i riktning mot stigmatisering av vindkraftsmotståndare: "Det finns ändå människor som är inbitna motståndare till vindkraft, och det finns också föreningar som samlar dessa motståndare. De menar att vindkraften förvandlar Sveriges kustlandskap till fula och människofientliga industriparker. Även om motståndarna är få kan de försena, fördröja och stoppa

forskning att begränsa uppmärksamheten till redan väletablerade aktörer och prioritera perspektiv som anses ha ett kategoriskt företräde i den politiska dagordningen. Aktörer, frågor och perspektiv som faller utanför denna metodologiska ram riskerar därmed att förloras ur sikte liksom de maktförhållanden som kan tänkas omgärda politiskt beslutsfattande.³⁹ Rapporten använder två kompletterande angreppssätt i syfte att beskriva utvecklingen av vindkraft i Piteå kommun. Det så kallade PRINCE-systemet (som står för PProbe, INteract, Calculate, Execute)⁴⁰ är ett instrument för politisk analys som utvecklats i amerikansk statsvetenskap. Systemet, som beskrivs detaljerat nedan, används för att kartlägga aktörer och deras inflytande över politiskt beslutsfattande.⁴¹ Den handlingsteori som lagts fram av den tyske sociologen Jürgen Habermas rekonstruerar de villkor som måste vara uppfyllda för att politiska beslut rimligen skall kunna sägas vara genuint förankrade. Habermas teori används här för att beskriva dialogen i respektive vindkraftssatsning.

1.3.1 PRINCE-systemet

Enligt rapportuppdraget skall rapporten grafiskt åskådliggöra vilka aktörer som medverkat i förankringsprocesserna och deras inflytande (eller brist därav) över de beslut som fattats av regelansvariga myndigheter. PRINCE-systemet har designats för ett sådant syfte.⁴² Systemet används här i något modifierad form för att beskriva aktörer och deras inflytande i såväl pågående som avslutade förankringsprocesser. Figur 2 nedan illustrerar hur processerna kartläggs med stöd av PRINCE. Aktörernas inställning till var och en av de granskade vindkraftsparkerna redovisas längs figurens horisontella axel. Termen *inställning* avser den observerbara ståndpunkt som en aktör har till en föreslagen vindkraftsetablering vid tillfället för regelansvarig myndighets beslut. Aktörernas inställning graderas i ett intervall där termerna *Mycket negativ* samt *Mycket positiv* representerar vardera ändvärde. Aktörernas *inflytande* över de granskade besluten redovisas längs figurens vertikala axel där termerna *Mycket högt* respektive *Mycket lågt*

vindkraftprojekt genom att förmå sakägare, personer som bor i närheten av planerade projekt, att överklaga bygglov och miljötillstånd." Tore Wizelius, *Vindkraft i teori och praktik* (Lund: Studentlitteratur, 2007), s. 273. Ericsons nyliberala polemik i *Blåsningen* går en ännu bättre bit i riktning mot stigmatisering av vindkraftsförespråkare: "Kretsloppstänkande har blivit statsbärande ideologi. Klimathotet används som piska för att ytterligare understryka det angelägna i att vi gör bot och bättring. När det sedan kommer till de praktiska följderna dammar regeringen av 1970-talets drömmar om bland annat vindkraften. Där är vi idag". Per Ericson, *Blåsningen* (Stockholm: Timbro, 2000), s. 14

³⁹ För uttömmande exempel på maktförhållanden som leder till kontroll av den politiska agendan se exempelvis C. Wright Mills, *Makteliten*, (Stockholm: Rabén & Sjögren, 1971), Robert Dahl, *Polyarchy, Participation and opposition*. (New Haven: Yale University Press, 1971), Peter Bachrach & Morton Baratz, *Makt och fattigdom. Maktproblemet i dagens samhälle: teoribildning och praktik* (Stockholm: Wahlström & Widstrand, 1972)

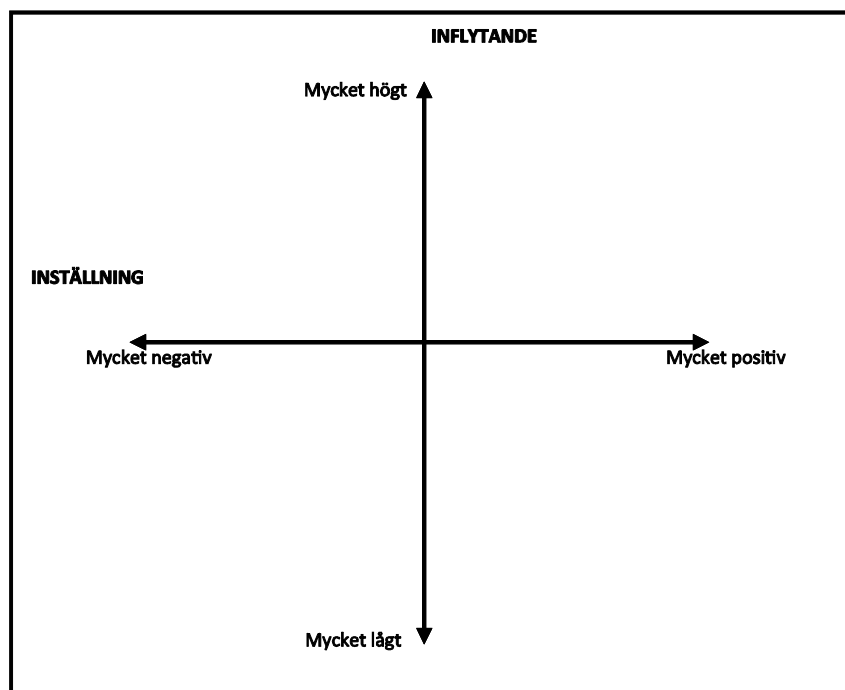
⁴⁰ Rune Premfors, *Policyanalys*, (Lund: Studentlitteratur, 1989), s. 109

⁴¹ Termen PRINCE refererar illa dolt till Machiavellis *Fursten* (The Prince), där författaren med hjälp av så kallade furstespeglar beskriver villkoren för opportunistisk och hänsynslös maktutövning i renässansens Italien.

⁴² William D. Coplin & Michael K. O'Leary, *Political Analysis Through the Prince System* (Syracuse: Syracuse University, 1983), s. 18 ff

utgör respektive ändvärde.⁴³ Som nämndes i avsnitt 1.2 är inflytande en företeelse som har orsaks- och avsiktsstyrda egenskaper. Termen mycket högt inflytande innebär dels att de ställningstaganden som regelansvarig myndighet gör i sitt beslut är orsakade av en aktörs handlande, dels att myndighetens ställningstaganden helt överensstämmer med handlandets grundläggande avsikt. Termen mycket lågt inflytande innebär dels att de ställningstaganden som regelansvarig myndighet gör i sitt beslut inte orsakats av en aktörs handlande, dels att ställningstagandena inte överensstämmer med handlandets grundläggande avsikt. Skärningspunkten mellan de vertikala och horisontella axlarna representerar fältet med *måttligt* inflytande och *neutral* hållning i respektive beslut. Aktörer med neutral hållning tar inte ställning för eller mot en vindkraftsetablering men kan acceptera att en sådan etablering äger rum, eller uteblir, som konsekvens av de styrkeförhållanden som råder bland andra aktörer. Aktörer med måttligt inflytande (som kan kombineras med grader av negativ eller positiv inställning) handlar på sätt som åtminstone i någon utsträckning orsakar ställningstaganden i regelansvarig myndighets beslut som ligger i linje med handlingens avsikt.

Figur 2. Modell för analys av förankringsprocesser.



⁴³ I PRINCE-systemet förklaras inflytande delvis med referens till en aktörs gruppstorlek, organisering, debattförmåga, ekonomi, institutionella auktoritet och administrativa skicklighet William D. Coplin & Michael K. O'Leary, *Political Analysis Through the Prince System* (Syracuse: Syracuse University, 1983), s. 18

Det måste framhållas att alla diagram som försöker mäta inflytande utgör lätthanterliga sätt att presentera svårfångade maktrelationer.⁴⁴ PRINCE-systemet är inget undantag från detta faktum.⁴⁵ Kartläggningen av aktörer baseras ofta på bedömningar av oklara händelser och förhållanden. Dessutom innehåller bedömningarna alltid ett mått av subjektivitet. Av dessa skäl är mätningar av inflytande alltid förknippade med viss godtycklighet.⁴⁶ För att hantera detta problem testas bedömningarnas tillförlitlighet, där det är praktiskt möjligt, med hjälp av inbördes oberoende källor. I enlighet med rapportuppdragets riktlinjer skall förankringsprocesserna i första hand rekonstrueras med utgångspunkt i tryckta källor.⁴⁷ Sammanträdesprotokoll och myndighetsutlåtanden utgör tillsammans med miljökonsekvensbeskrivningar, samrådshandlingar, remisser och marknadsföringsmaterial det källmaterial som rapporten huvudsakligen arbetar med. Intervjuer med aktörer som i något avseende berörs av vindkraftsatsningarna kompletterar bilden av de förankringsprocesser som studeras.

1.3.2 Teorin om kommunikativt handlande

Utöver svar på frågorna om aktörerna och deras inflytande har rapporten även till uppgift att beskriva den dialog som ägt rum mellan aktörerna. Forskning menar att medborgerligt deltagande i planfrågor är viktigt av flera skäl. Medborgerligt deltagande anses förstärka det demokratiska inflytandet i dessa frågor samtidigt som beslutsunderlagen förbättras genom att fler perspektiv på planfrågor blir belysta. Dessutom anses medborgerligt deltagande höja acceptansen för de politiska beslut som slutligen fattas.⁴⁸ Forskningens ståndpunkt återfinns även i den lagstiftning som omgärdar etableringen av vindkraft. Plan- och bygglagens bestämmelser om översiktsplaner, detaljplaner och bygglov indikerar att ett medborgerligt deltagande i planfrågor har ett egenvärde och att ett sådant deltagande dessutom leder till förbättrade beslutsunderlag.⁴⁹ Det finns goda skäl att tro att de förtjänster som medborgerligt deltagande anses ha bara kan realiseras under förutsättning att dialogen mellan berörda aktörer lever upp till vissa demokratiska kriterier. Sociologen Jürgen Habermas har med stöd av omfattande analyser av språk och kommunikation framlagt en teori om de villkor som måste vara uppfyllda för att politiska beslut skall kunna betraktas som genuint folkligt förankrade. Detta avsnitt ger en kortfattad och

⁴⁴ Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (Yale: Yale University Press, 2005), s. 165

⁴⁵ Rune Premfors, *Policyanalys*, (Lund: Studentlitteratur, 1989), s. 109

⁴⁶ William D. Coplin & Michael K. O'Leary, *Political Analysis Through the Prince System* (Syracuse: Syracuse University, 1983), s. 39

⁴⁷ Piteå Kommun, Miljö- och bygghuset, 2009-06-30, "Projektbeskrivning/uppdragsbekräftelse för utredning om den demokratiska förankringsprocessen i olika vindkraftsprojekt"

⁴⁸ Jamil Khan, *Local Politics of Renewable Energy. Project Planning, Siting Conflicts and Citizen Participation* (Lund: Lunds Universitet, 2004), 575

⁴⁹ I fråga om översiktsplaner formulerar PBL synen på medborgerligt deltagande på följande sätt: "Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samrådet bör motiven till förslaget, planeringsunderlag av betydelse samt förslagets innebörd och konsekvenser redovisas." Se <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19870010.HTM>

tämligen förenklad beskrivning av två grundbegrepp i Jürgen Habermas handlingsteori: *strategiskt handlande* respektive *kommunikativt handlande*. Avsnittet argumenterar sedan för att dessa begrepp utgör en fruktbar teoretisk utgångspunkt för att besvara frågan hur dialogen mellan aktörerna i de förankringsprocesser som studeras har sett ut.

Enligt Habermas finns det två huvudsakliga typer av agerande som kan leda till ett samordnat handlande mellan enskilda individer eller gruppkonstellationer såsom organisationer, företag eller myndigheter. Begreppet *strategiskt handlande* innebär att en aktör försöker uppnå egna målsättningar genom att påverka aktörer i sin sociala omgivning. Den strategiskt handlande aktören är primärt intresserad av att framgångsrikt förverkliga egocentriskt formulerade önskningar, intressen eller preferenser.⁵⁰ Habermas menar att framgångsorienterat handlande av detta slag bara är oproblematiskt om olika preferenser och intressen inte kolliderar. Den strategiskt handlande aktören är emellertid akut medveten om dennes mål mycket väl kan hotas av viljan och önskemålen hos andra aktörer. Av det skälet måste den strategiskt handlande aktören vanligtvis vidta åtgärder i syfte att försäkra sig om deras samtycke eller i vart fall reducera inslaget av oppositionella röster. En bred uppsättning medel står till förfogande för aktören som strävar efter att åstadkomma detta. Strategiskt handlande kan ske dolt genom kalkylerad manipulation eller medvetet vilseledande av andra aktörer. Strategiskt handlande kan också ske helt öppet via löften om belöningar eller billiga kompromisser. Hot och regelrätt våldsutövande utgör också typer av öppet strategiskt handlande som kan leda till samtycke.⁵¹ Habermas understryker dock att ett samtycke som frambringats genom strategiskt handlande inte kan räknas som en genuin överenskommelse. Det är knappast troligt att människor som berörs av politiska beslut eller affärssuppgörelser som kommit till stånd genom exempelvis vilseledning eller hot verkligen betraktar dessa som acceptabla. Habermas menar att de medel som är förknippade med strategiskt handlande systematiskt förvränger samtal i en sådan utsträckning att genuina överenskommelser inte kan åstadkommas:

Samförstånd och påverkan är – åtminstone ur aktörens perspektiv – ömsesidigt uteslutande mekanismer för handlingskoordinering. Kommunikationsprocesser (...) kan inte *samtidigt* företas i avsikt att nå samförstånd med en deltagare och att utöva inflytande på honom, d.v.s. att kausalt framkalla något hos honom. Ur deltagarnas perspektiv kan ett samförstånd inte påtvingas, inte påläggas den ena sidan av den andra – vare sig instrumentellt, genom omedelbar intervention i handlingssituationen, eller strategiskt, genom resultatalkylerad påverkan på motståndarens hållning. Visserligen kan ett samförstånd vara objektivt framtvungen eller inducerat; men vad som *uppenbart* uppnås genom yttre inverkan, genom

⁵⁰ Jürgen Habermas, *The Theory of Communicative Action. Volume 1. Reason and the Rationalization of Society* (Boston: Beacon Press, 1984), s. 88

⁵¹ Jürgen Habermas, *Kommunikativt Handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle* (Göteborg: Daidalos, 1995), s. 99 ff

belöning, hot, suggestion eller bedrägeri kan inte (...) räknas som samförstånd. (...) Ett samförstånd förlorar karaktären av gemensamma övertygelser så snart den berörde inser att det är resultatet av någon annans yttre påverkan på honom.⁵²

Begreppet *kommunikativt handlande* betecknar den typ av agerande som, till skillnad från strategiskt handlande, utmynnar i ett genuint samförstånd bland människor som berörs av beslut eller uppgörelser av något slag. Enligt Habermas är vårt språk utrustat med en uppsättning formella egenskaper som gör det möjligt att nå en förnuftsmässig samordning mellan aktörer med olika intressen. En talare som vill göra sig förstådd med omgivningen måste, åtminstone implicit, göra vissa anspråk beträffande statusen av det som sägs. Om det som sägs gäller ett sakförhållande aktiveras anspråket på sanning. Talaren måste här ha för avsikt att fälla ett sant yttrande så att lyssnaren kan dela dennes vetande. Om ett yttrande handlar om talarens subjektiva åsikt aktiveras anspråket på ärlighet. Talaren måste i detta fall uttrycka sig på ett sätt som gör det rimligt för lyssnaren att sätta tilltro till åsikten. Handlar yttrandet om normer eller regler aktiveras anspråket på legitimitet. Talaren måste här uttrycka sig på ett sätt som exempelvis gör att en föreslagen regel kan anses acceptabel och därmed värdig att följa av lyssnaren.⁵³ Habermas menar att de tre så kallade giltighetsanspråken på sanning, ärlighet och legitimitet som finns inbyggda i språket lägger grunden för ett infriande av vissa kommunikativa och moraliska förpliktelser mellan deltagarna i en dialog. Dessa förpliktelser utgör allmänna och ofrånkomliga förutsättningar för all kommunikation.⁵⁴ Till att börja med vet deltagarna intuitivt att de giltighetsanspråk som väcks i ett uttalande kan baseras på oklara eller felaktiga grunder. För att ett samtal överhuvudtaget skall komma till stånd måste deltagarna därmed förutsätta att alla uttalanden, i princip, är öppna för kritik och revidering. I den händelse ett uttalande ifrågasätts eller missförstås kan samtalsdeltagarna välja att lösa situationen genom att helt av bryta samtalet, övergå till strategiskt handlande eller fortsätta samtalet för att uppnå ett genuint samförstånd. Det sistnämnda alternativet representerar kommunikativt handlande. Talaren infriar här den outtalade kommunikativa förpliktelsen att rättfärdiga sitt uttalande genom att åberopa skäl eller grunder för det som sägs. Samtidigt förklarar sig lyssnaren vara beredd att infria motsvarande förpliktelse att acceptera de skäl som anges under förutsättning att de verkar rimliga.⁵⁵ Samtalsdeltagarna vet emellertid instinktivt att de måste uppfylla en ytterligare, moraliskt betingad, förpliktelse för att samtalet skall kunna utmynna i ett genuint samförstånd.⁵⁶ De måste

⁵² Ibid., s. 114

⁵³ Ibid., s. 144 f

⁵⁴ Habermas kollega Karl-Otto Apel har med hjälp av begreppet *performativ motsägelse* visat att alla försök att motbevisa existensen av dessa moraliska och kommunikativa förpliktelser i själva verket bekräftar deras existens. Se Jürgen Habermas, *Den moraliska synpunkten* (Göteborg: Daidalos, 2008), s. 52

⁵⁵ Jürgen Habermas, *Kommunikativt Handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle* (Göteborg: Daidalos, 1995), s. 145 ff

⁵⁶ Habermas menar psykologisk forskning visat att dessa kommunikativa och moraliska förpliktelser normalt sett införlivas hos alla människor under de mognads- och läroprocesser som äger rum under uppväxten. Se Jürgen Habermas, *Kommunikativt Handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle* (Göteborg: Daidalos, 1995), s. 221 ff

enbart låta kraften i det bästa tillgängliga argumentet slutligen avgöra utgången av samtalet. Under förutsättning att samtalsdeltagarna vill nå ett genuint samförstånd kan de inte fortsätta kommunicera med en strategisk inställning eftersom den har en parasitär effekt på dialogen.⁵⁷ Habermas menar att den moraliska förpliktelse som finns inbyggt i vårt språk kan beskrivas i termer av en uppsättning dialogregler:

Argumentationsdeltagare kan inte komma undan förutsättningen att strukturen i deras kommunikation (...) utesluter varje tvång utifrån som inverkar på kommunikationsprocessen eller ett internt tvång som inte är det bättre argumentets tvång. Därmed neutraliserar den alla andra motiv än det kooperativa sanningssökandet. I anslutning [till denna] analys har (...) följande diskursregler [föreslagits]:

3.1 Varje språk och handlingsförmöget subjekt får delta i diskurser.

3.2 a. Var och en får problematisera vilket som helst påstående.

b. Var och en får införa vilket som helst påstående i diskursen.

c. Var och en får uttrycka sina attityder, önskningar och behov.

3.3. Ingen talare får hindras av ett yttre eller inre tvång att utnyttja sina i (3.1) och (3.2) fastlagda rättigheter.

(...) Regel 3.1. definierar kretsen av potentiella deltagare. Den inkluderar undantagslöst alla subjekt som har förmågan att vara argumentationsdeltagare. Regel 3.2 garanterar att alla deltagare har samma möjlighet att bidra till argumentationen och att framföra sina argument. Regel 3.3 kräver kommunikationsbetingelser under vilka såväl rätten till universellt tillträde som rätten till lika möjligheter att delta i diskursen kan utövas utan en aldrig så subtil eller dold repression.⁵⁸

Aspekter på Habermas teori om kommunikativt handlande har mycket kortfattat beskrivits ovan. Habermas teori tillhandahåller fruktbara analytiska utgångspunkter för att tolka och analysera dialogen mellan de aktörer som agerat i vindkraftssatsningarna på Bondön och Markbygden. Dialogens demokratiska kvalité kan analyseras med hjälp av en distinktion mellan inkluderande respektive exkluderande samtal. Ett inkluderande samtal kännetecknas av öppen access, alla medborgare har väsentligen samma möjlighet att träda in i och medverka i samtalet. I denna typ av samtal uppfattar dessutom varje deltagare att det är meningsfullt att framföra sina argument och synpunkter inför andra deltagare. I ett sådant samtalsklimat är varje deltagare också villig att lyssna på och intellektuell pröva de synpunkter som framförs. Slutligen förklarar varje deltagare sig villig att låta samtalet avgöras enbart med kraften i det bästa tillgängliga argumentet. Det är goda argument, och goda argument allena, som avgör vilken handlingslinje som skall räknas som bindande för berörda parter. Exkluderande samtal går i motsatt riktning. I ett exkluderande samtal strävar minst en av deltagarna efter att begränsa tillträdesrätten för åtminstone en annan

⁵⁷ Jürgen Habermas, *The Theory of Communicative Action. Reason and the Rationalization of Society* (Boston, Massachusetts: Beacon Press, 1984), s. 288

⁵⁸ Jürgen Habermas, *Den moraliska synpunkten. Moralfilosofiska texter sammanställda och översatta av Anders Molander* (Göteborg, Daidalos, 2008), s. 62

deltagare. Dessutom strävar minst en av deltagarna efter att begränsa verkan av ytranderätten hos åtminstone en annan deltagare. I denna typ av samtal marginaliseras eller undertrycks systematiskt vissa synpunkter till förmån för andra synpunkter. Marginalisering och försök till exkludering sker exempelvis genom vilseledning, undanhållande av information, monoton repetition av redan intagna positioner eller kompakt tystnad. Billiga kompromisser är ytterligare tecken på marginaliserande samtal. Här erbjuds någon deltagare en uppgörelse som skenbart gottgör den förfördelning det innebär att någon annan deltagares åsikt eller ståndpunkt kan lämnas intakt.

De senaste avsnitten har redogjort för de teoretiska utgångspunkterna för de frågeställningar som rapporten har till uppgift att besvara. Det kommande avsnittet beskriver hur resterande kapitel i rapporten kommer att disponeras.

1.4 Disposition

Resterande del av rapporten är uppdelad i tre olika kapitel. De två nästkommande kapitlen redogör i tur och ordning för vindkraftsatsningarna på Bondön och i Markbygden. Varje kapitel ger en kortfattad översikt av de ansökningar som respektive vindkraftsbolag formulerat, de beslut som regelansvariga myndigheter fattat samt den lagstiftning eller andra bestämmelser som legat till grund för besluten. Vindkraftssatsningarna på Bondön och i Markbygden omfattar separata tillståndsprövningar för skilda byggetapper eller faser. Kapitlen redogör av det skälet för ansökningar, beslut och förankringsprocesser som är knutna till var och en av de etapperna. Efter en inledande orientering i ansökningar, beslut och förankringsprocesser ges en längre beskrivning av relevanta händelser i var och en av förankringsprocesserna. Varje beskrivning kompletteras med en grafisk kartläggning av aktörernas inflytande och inställning. Dialogen mellan aktörerna avhandlas i ett separat avsnitt i respektive kapitel. Rapporten avslutas med en sammanfattande diskussion av de resultat som presenteras i kapitel 2 och 3.

2. Bondön

Bondön utgör namnet till trots en 800 hektar stor halvö i Bottenviken cirka 1,5 mil sydost om Piteå stad. På Bondön finns en fastboende, tillika den ende markägaren, och ett trettiotal fritidshus finns i de angränsande områdena Sikören och Haraholmen. Efter ett initiativ från markägaren började företaget NordanVind 1999 undersöka möjligheten att uppföra vindkraftverk i området.⁵⁹ År 2000 inledde bolaget NordanVind en förankringsprocess i syfte att förbereda en ansökan till Länsstyrelsen i Norrbotten län om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken att uppföra en handfull vindkraftverk. Bolaget deklarerade att ansökan utgjorde den första etappen i en vindkraftpark som på sikt skulle kunna omfatta 18 vindkraftverk.⁶⁰ Under perioden 2000-2001 hölls inledande och utökade samråd med allmänheten, företrädare för kommunen, ideella organisationer och berörd sameby angående en handfull vindkraftverk.⁶¹ Bolaget gjorde dock hösten 2001 bedömningen att vindkraftsanläggningen måste expanderas till 18 vindkraftverk. Kostnaden för att ansluta vindkraftverken till stamnätet talade för att avbryta pågående prövningar för att istället påbörja tillståndprocesser avseende en större vindkraftpark.⁶² Detta kapitel redogör för de förankringsprocesser som föregått regelansvariga myndigheters beslut att bevilja NordanVind tillstånd att uppföra en större vindkraftsanläggning på Bondön. Parken omfattar för närvarande 14 vindkraftverk och kallas här för etapp 1.⁶³ På senare tid har det bolag som tagit över ägandet framfört planer på att komplettera den första etappen med en andra etapp om högst 16 vindkraftverk. Etapp 2 lämnas utanför detta kapitel eftersom det fortfarande saknas bindande eller starkt vägledande beslut i ärendet. Figuren nedan ger överblick av besluten som detta kapitel granskar ifråga om Bondön.

Figur 3. Myndigheter och tillståndprocesser – Bondön

Myndighet	Vindkraftpark	Bondön etapp 1
Miljö- och byggnämnden		Bygglov
Kommunfullmäktige		Översiktsplan, fördjupning stadsbygden
Kommunfullmäktige		Översiktsplan, fördjupning skärgården
Kommunfullmäktige		Detaljplan
Miljödomstolen, Umeå Tingsrätt		Miljötillstånd
Regeringen		Tillåtlighet

⁵⁹ Johanna Westgard, "Upplevelse av vindkraftverk – exemplet Bondön, Piteå kommun" (Umeå: Umeå Universitet, 2010), s. 20

⁶⁰ NordanVind Vindkraft AB, 2001-03-08, "Vindkraft på Bondön. Ansökan enligt Miljöbalken", s. 3

⁶¹ NordanVind Vindkraft AB, 2001-04-19, "Samrådsredogörelse, MB 6:5"

⁶² Johanna Westgard, "Upplevelse av vindkraftverk – exemplet Bondön, Piteå kommun" (Umeå: Umeå Universitet, 2010), s. 23

⁶³ Bondöns Vindkraftspark AB valde 2006 att justera vindkraftsparkens storlek från 18 till 14 vindkraftverk. Piteå Kommun, Miljö- och bygghuset, 2006-10-20, "Meddelande"

2.1 Vindkraftparken Bondön etapp 1

Bolaget NordanVind har alltså på fastigheten Bondön 1:1 ansökt om att uppföra en vindkraftpark om maximalt 18 vindkraftverk. Fem förankringsprocesser är relevanta att studera i fallet Bondön. En förankringsprocess är kopplad till den detaljplan om 18 vindkraftverk som kommunfullmäktige tillstyrkte 15 oktober 2001.⁶⁴ I maj 2000 upprättades ett förslag till detaljplan som avsåg 6 vindkraftverk på Bondön.⁶⁵ Ett samrådsmöte öppet för allmänheten hölls 3 augusti 2000, mötet redovisade totalt tre deltagare varav två var knutna till NordanVind. Innan dess höll miljö- och byggkontoret, som ansvarade för detaljplanearbete, även samråd med en rad statliga myndigheter och kommunala förvaltningar om planförslaget som omfattade 6 vindkraftverk. Länsstyrelsen påpekade dock att om det var kommunens avsikt att senare tillåta fler vindkraftverk i området borde detaljplanen justeras.⁶⁶ Med anledning av länsstyrelsens synpunkter beslutade kommunen hösten 2000 att anpassa detaljplanen till 18 vindkraftverk. Allmänheten inbjöds 22 februari 2001 till nytt samråd om den reviderade detaljplanen.⁶⁷ Via ett remissförfarande inhämtade miljö- och byggkontoret även synpunkter från andra aktörer. Detaljplanen ställdes ut perioden 22 mars – 18 april 2001 på Piteå Stadsbibliotek. Miljö- och byggnämnden beslutade 17 maj 2001 att godkänna detaljplanen och överlämnade dokumentet till kommunfullmäktige som alltså 15 oktober samma år tillstyrkte etablering av 18 vindkraftverk på Bondön:

Detaljplanen avser möjliggöra uppförande av en grupp om 18 st. nya vindkraftverk på den mellersta delen av Bondön. Öns fastlandsanknutna läge med relativt stora fria vattenvidder i alla riktningar gör att det blåser förhållandevis mycket på Bondön. Idag nyttjas marken för skogsbruk, rörligt friluftsliv och tidvis för renskötsel. Denna helt förnyelsebara energi ligger helt i linje med de uttryck för omställning av energisystemen som framkommit under de senaste åren från statsmaktens sida. Vindkraften är en ren och utsläppsfri elproduktionskälla men kan ändå ha effekter på omgivningen bl.a. genom visuell- och ljudpåverkan vilket beskrivs närmare i miljökonsekvensbeskrivningen tillhörande planförslaget.⁶⁸

I detta kapitel undersöks även förankringsprocessen som ledde fram till kommunfullmäktiges beslut 15 oktober 2001 att anta översiktsplanen för stadsbygden. Förankringsprocessen inkluderade ett samråd under perioden oktober – november 2000 med allmänheten och andra berörda. Processen innehöll även en rad särskilda möten mellan översiktsplanens arbetsgrupp och olika frivilliga sammanslutningar. Det slutgiltiga

⁶⁴ Piteå Kommun, Kommunfullmäktige, 2001-10-15, "Sammanträdesprotokoll", s. 21

⁶⁵ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2000-10-24, "Sammanträdesprotokoll", s. 312

⁶⁶ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2001-02-27, "Detaljplan för del av Bondön 1:1, Vindkraftverk. Samrådsredogörelse", s. 1

⁶⁷ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2001-02-14, "Inbjudan till samråd. Detaljplan Bondön 1:1, Vindkraftverk i Piteå kommun"

⁶⁸ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2001-03-12, "Detaljplan för del av Bondön 1:1, Vindkraftverk. Piteå kommun. Norrbottens län", s.1

planförslaget ställdes ut 5 mars – 3 april 2001 i stadshusets foajé och de kommunala biblioteken. Efter utställningsperioden inkom fler synpunkter varav vissa föranledde ändringar av översiktsplanen. Kommunfullmäktige beslutade senare samma år att tillstyrka den översiktsplan som pekade ut Bondön som lämpligt område för vindkraft:

I Piteå finns några områden där vindarna är tillräckligt kraftiga och områdena ligger så till för att det ska vara intressant att uppföra vindkraftverk. Dessa är Bondön och Trundön samt vid några öar i yttre skärgården. (...) På översiktsplanekartan har ett område för vindkraft på Bondön markerats. Även om området är markerat som lämpligt för vindkraft i översiktsplanen innebär det inte att det är det enda intresset i området. En avvägning måste alltid ske. Det gäller särskilt för etableringar inom riksintresseområden. (...) Område för vindkraft föreslås avsättas på Bondön. En övergripande lokaliserings- och lämplighetsbedömning för vindkraftsetablering i olika delar av stadsbygden har genomförts. Åtgärden bidrar till att miljömålen nås.⁶⁹

En annan förankringsprocess som granskas är sammanbunden med miljö- och byggnämndens beslut att tillstyrka bygglov för 18 vindkraftverk. Redan i juni 1999 tog miljö- och bygghkontoret emot en ansökan om bygglov för 6 vindkraftverk. Miljö- och byggnämnden förklarade sig i mars 2000 positivt inställd till bolagets avsikter men ansåg att prövningen av bygglov skulle förgås av planläggning. I oktober 2001 återkom bolaget med en ny ansökan om bygglov, denna gång gällde ansökan 5 vindkraftverk. I februari 2002 återkom bolaget med en tredje ansökan om bygglov, i detta fall gällde ansökan 18 vindkraftverk. Bolaget återtog denna ansökan 16 oktober samma år men återkom två dagar senare med en identisk ansökan.⁷⁰ Efter en prövning mot gällande lagstiftning fattade miljö- och byggnämnden 29 oktober 2002 beslutet att meddela bygglov för 18 vindkraftverk:

Miljö- och byggnämnden beslutar
att bevilja bygglov
att senast tre veckor före byggstart skall byggnämnan inlämnas till Miljö- och byggnämnden,
att byggnämnan skall åtföljas av godkännande från Miljödomstolen
att all övrig hinderprövning skett noteras som punkter i Kontrollplanen
att byggsamråd skall genomföras för genomgång av Kontrollplanen (PBL)
att utstakning skall ske av Lantmäteriet eller annat företag med mätningsteknisk kompetens.⁷¹

⁶⁹ Piteå Kommun, 2001-10-21, "Översiktsplan. Fördjupning för Piteå Stadsbygd", s. 104 f

⁷⁰ Piteå Kommun, Miljö- och bygghkontoret, 2010-03-12, "Ärendelista", Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2000-03-14, "Sammanträdesprotokoll", s. 76, NordanVind Vindkraft AB, 2002-02-12, "Bygglovansökan", NordanVind Vindkraft AB, 2002-10-18, "Bygglovansökan"

⁷¹ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2002-10-29, "Sammanträdesprotokoll", s. 290

Det beslut om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken som regeringen fattade 18 juni 2003 föregicks av en förankringsprocess som också granskas. Vid denna tidpunkt innehöll miljöbalken en bestämmelse om att regeringen skulle pröva tillåtligheten i nya gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat som totalt överskred 10 megawatt. Miljödomstolen vid Umeå Tingsrätt beslutade 19 juni 2002 att pröva bolagets ansökan om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken att uppföra 18 vindkraftverk på Bondön (se nästa stycke). Regeringens tillåtlighetsprövning skedde dock innan tillståndsprövningen slutfördes. Miljödomstolen beredde bolagets ansökan och lämnade 23 december 2002 ett yttrande till regeringen varpå tillåtlighetsprövningen inleddes.⁷² Regeringen kungjorde i juni 2003 sitt beslut att tillstryka tillåtlighet för en gruppstation om högst 18 vindkraftverk:

Regeringen tillåter vid prövning enligt 17 kap. miljöbalken den planerade gruppstationen för vindkraft om högst 18 vindkraftverk med en högsta navhöjd om 80 m. på fastigheten Bondön 1:1 i Piteå kommun. För tillåtligheten skall gälla följande villkor.

1. Sökande skall i samråd med Länsstyrelsen i Norrbottens län upprätta ett program för undersökningar av gruppstationens påverkan på fågellivet och renskötseln. Undersökningarna, som skall bekostas av sökanden, skall avse påverkan under byggnads- och anläggningsarbetena och under driften i jämförelse med förhållandena innan uppförandet. Programmet skall underställas länsstyrelsen för godkännande. Byggnads- och anläggningsarbetena får inte påbörjas innan länsstyrelsen har godkänt programmet.
2. De byggnads- och anläggningsåtgärder som behövs för verksamheten skall ha vidtagits senast vid utgången av år 2008.

Regeringen överlämnar ärendet till Umeå Tingsrätt, miljödomstolen, för fortsatt prövning av NordanVind Vindkraft ABs ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.⁷³

Miljödomstolens prövning av bolagets ansökan mot 9 kap. miljöbalken utgör ytterligare en förankringsprocess som studeras. Den 26 november 2002 höll miljödomstolen vid Umeå Tingsrätt huvudförhandling i miljötillståndsärendet som handlade om 18 vindkraftverk. Tillståndsprövningen fortsatte först efter att regeringen i juni 2003 tillstyrkt tillåtligheten i den ansökta verksamheten. Miljödomstolens prövning färdigställdes hösten 2003. Miljödomstolen beaktade de ståndpunkter som framkom under huvudförhandlingen i november 2002 samt kompletterande uppgifter som bolaget tillfogade i ett senare skede. Den 26 november 2003 fattade domstolen alltså beslut att tillstyrka miljötillstånd för den planerade verksamheten:

Miljödomstolen godkänner miljökonsekvensbeskrivningen och lämnar NordanVind Vindkraft Aktiebolag tillstånd att på fastigheten Piteå Bondön 1:1 uppföra och driva en

⁷² Umeå Tingsrätt, Miljödomstolen, 2003-11-26, "Dom. Mål M20-02", s. 3

⁷³ Regeringen, Miljödepartementet, 2003-06-18, "Regeringsbeslut. M2002/4226/F/M. Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön, Piteå kommun", s. 61

gruppstation för vindkraft bestående av högst 18 vindkraftverk med en sammanlagd uteffekt av maximalt 36 megawatt.⁷⁴

Slutligen granskas förankringsprocessen som ledde fram till att kommunfullmäktige i mars 2004 beslutade att anta den fördjupade översiktsplanen för skärgården. Översiktsplanen var föremål för samråd under tiden februari – mars 2002 och planförslaget var utställt tiden 8 juli – 27 september samma år. Under samråds- och utställningsförfarandena inkom synpunkter på vindkraftsetableringen på Bondön. I översiktsplanen omtalades Klockgrundet och Tärnans grund som utredningsområde för vindkraft emedan Bondön i, översiktsplanens kartmaterial, pekades ut som område för vindkraft. I översiktsplanens textdel saknades dock explicita referenser till exploatering av denna energikälla på Bondön:

Bondön som ingick i översiktsplanen för stadsbygden tas även med i skärgården då nya anläggningar har tillkommit i de inre delarna av Bondön.⁷⁵

Förankringsprocesserna i respektive prövningsförfarande beskrivs i de närmast följande avsnitten.

2.1.1 Detaljplan

Kommunfullmäktige beslutade 15 oktober 2001 att anta detaljplanen för Bondön som inkluderade 18 vindkraftverk. Beslutet föregicks av en förankringsprocess som här återskapas med stöd av skriftliga yttranden och samrådsredogörelser. En uppsättning offentligt ägda företag och myndigheter meddelade att de antingen inte hade något att erinra mot detaljplanen eller att de tillstyrkte planen. Hit räknades PiteEnergi, Försvarmakten, kultur- och fritidsförvaltningen, Lantmäteriet, Luftfartsverket, Räddningstjänsten, Sjöfartsverket samt Teracom AB. Försvarmakten samt Luftfartsverket meddelade dock att det var av allra största vikt att vindkraftverken försågs med lågintensiv röd hinderbelysning som måste hållas tänd dygnet runt. Kommunen bemötte inte Försvarmaktens yttrande. Luftfartsverkets ståndpunkt kommenterades dock på detta sätt: ”Det Luftfartsverket framfört i sitt yttrande kommer kommunen att beakta vid byggsamråd och föranleder ingen åtgärd vad avser detaljplanen.”⁷⁶ Sjöfartsverket menade att Piteå kommun måste meddela verkens exakta positioner så att de senare kunde införas på sjökort. Myndighetens synpunkt bemöttes så här: ”Kommunen anser att Sjöfartsverkets yttrande [inte föranleder någon] åtgärd vad beträffar detaljplanen.”⁷⁷ Länsstyrelsen ansåg att detaljplanen kunde tillstyrkas. Till skillnad från det tidigare

⁷⁴ Umeå Tingsrätt, Miljödomstolen, 2003-11-26, ”Dom. Mål M20-02”, s.1

⁷⁵ Piteå Kommun, 2004-03-22, ”Översiktsplan. Fördjupning för Skärgården”, s. 59

⁷⁶ Piteå Kommun, Miljö- och bygghuset, 2001-02-27, ”Detaljplan för del av Bondön 1:1, Vindkraftverk. Samrådsredogörelse”, s. 5

⁷⁷ Ibid., s. 5

planförslaget hade området för vindkraft flyttats 800 meter från Bondöudden som ansågs utgöra ett särskilt värdefullt naturområde. Länsstyrelsen lade till att den miljökonsekvensbeskrivning som hörde till detaljplanen innehöll en rad brister:

Den planerade utbyggnaden av vindkraftverk på Bondön kommer bl.a. att innebära ett markant inslag i landskapsbilden i södra delen av Piteå skärgård, en försämring av möjligheterna till friluftsliv längs Bondöns stränder och en negativ påverkan på Bondöns naturvärden och möjligheterna att nyttja ön som vinterbete för renar. Länsstyrelsen bedömer ändå att en utbyggnad av vindkraftverk i det redovisade området i princip bör kunna accepteras med hänsyn till bestämmelserna i [plan- och bygglagen och miljöbalken] (...). Den miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som hör till planförslaget uppvisar fortfarande brister (gäller även redovisningen av miljökonsekvenserna i planbeskrivningen): Beskrivningen måste, för att uppfylla vad som kan anses utgöra ”god MKB-sed” kompletteras med en redovisning av konsekvenserna av alternativa utformningar av vindkraftsparken. Åtminstone bör något alternativ med fler men mindre vindkraftverk redovisas. (...) Vissa formuleringar är fortfarande är onödigt tendensiösa och/eller spekulativa. Detta gäller t.ex. bedömningen att det är positivt att den industriella kulturmiljön (Haraholmen) tillförs ett modernt byggnadsverk och påståendet att vindkraftsparken, med stor sannolikhet, så småningom kommer att uppfattas som ett *naturligt* inslag i landskapet.⁷⁸

Miljö- och byggkontoret justerade detaljplanen för att komma till rätta med bristerna som länsstyrelsen hade pekat ut. I ett fall fortsatte dock meningsskiljaktigheterna mellan länsstyrelsen och den kommunala förvaltningen. Länsstyrelsen upprepade i ett senare skede synpunkten att detaljplanen inte borde godkänna en tornhöjd om 80 meter. Myndigheten förordade istället en tornhöjd om 60 meter i syfte att reducera vindkraftsparkens visuella påverkan på det kringliggande landskapet:

Vid ett utnyttjande av hela det nu aktuella området borde, med hänsyn till landskapsbilden i det flacka, riksintressanta skärgårdslandskapet, vindkraftverkens tornhöjd begränsas till 60 meter. Om 80 meter höga verk tillåts, borde istället exploateringsområdet begränsas så att endast 12-13 vindkraftverk av denna storlek medges och påverkan på landskapsbilden därmed begränsas (...). I planbeskrivningen och miljökonsekvensbeskrivningen anges att vindkraften inte får någon ”direkt visuell påverkan” på kulturmiljön eftersom ”inga specifika värden” konstaterats. Även en kulturmiljö som inte är lagskyddad eller av högsta bevarandevärde påverkas, och då kanske framförallt visuellt, av en vindkraftspark i dess omedelbara närhet. Länsstyrelsen anser därför att formuleringen om visuell påverkan är direkt felaktig och måste ändras. Grunden för påståendet, att inga specifika värden konstaterats, bör också anges.⁷⁹

⁷⁸ Länsstyrelsen Norrbotten, 2001-01-02, ”Detaljplan för del av Bondön 1:1, Vindkraftverk, Piteå kommun”, s. 2

⁷⁹ Ibid., s. 1

Det var kommunens uppfattning att argumentet om lägre tornhöjd inte skulle tillgodoses: ”Kommunen anser i motats till länsstyrelsen att färre vindkraftverk med en tornhöjd av 80 meter ger en mindre påverkan av landskapsbilden än fler vindkraftverk med en tornhöjd på 60 meter. Kommunen är ej beredd att ändra detaljplanen vad avser tornhöjd och antal vindkraftverk.”⁸⁰ Ett ospecificerat antal fritidsboende i Sikören ställde sig positiva till den planerade verksamheten.⁸¹ En fritidsboende väckte dock en viss farhåga kring vindkraften på Bondön. Den fritidsboende fruktade att den starkströmsledning som skulle dras vid tomtgränsen kunde förvärra den elallergi som fanns i familjen. Kommunen bemötte argumentet så här: ”Kommunen kan ej se att ett genomförande av detaljplanen kommer att innebära sådana störningar att ägarna tvingas till att avyttra sin stuga. I samband med byggnadsarbetena kommer det att bli en viss ökning av trafiken förbi stugområdet men kommunen bedömer att den störningen är av tillfällig karaktär och ej kommer att vara av den omfattningen att den kan ligga till hinder för planens genomförande”⁸² Norrbottens Ornitologiska förening menade att föreningen gått från en försiktigt positiv hållning till en skeptisk hållning. Under våren 2001 hade ornitologer gjort iakttagelser av spelflygande havsörn i området. Föreningen kunde därmed inte utesluta att det förelåg ett avgörande hinder för den tilltänkta vindkraften på Bondön. Föreningen betonade att det i modern tid inte förekommit häckande havsörn i Norrbottenskusten. Enligt föreningens förmenande var iakttagelserna tillräckliga för att åtminstone tillfälligt stoppa detaljplanen tills att de faktiska omständigheterna i havsörnsfrågan klarlagts. Enligt kommunen hade frågan om havsörn utretts i tillräcklig omfattning: ”Exploatören har 2001-05-05 bekostat en inventering av området från helikopter. Ornitologer från NOF och [en ekolog] från miljö- och byggkontoret har deltagit i inventeringen. Vid inventeringen hittades inga rödlistade fågelarter i planområdet eller dess närhet. Kommunen anser därför att den inlämnade skrivelsen ej föranleder något behov att justera detaljplanen.”⁸³ Figuren nedan ger en överblick av redovisade aktörers inställning och inflytande över det beslut som regelansvarig myndighet fattade:

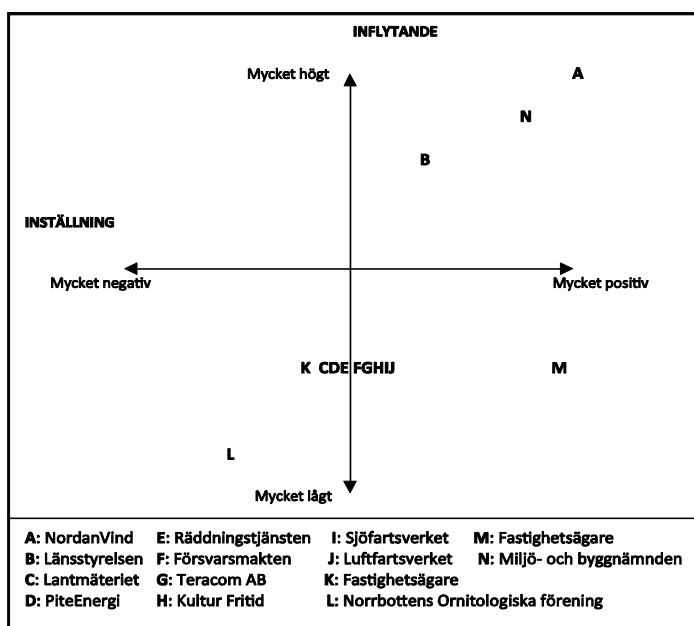
⁸⁰ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2001-02-27, ”Detaljplan för del av Bondön 1:1, Vindkraftverk. Utlåtande”, s. 4

⁸¹ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2001-02-26, ”Minnesanteckningar från samrådsmöte 22 februari 2001 i Ovalen, Stadshuset Piteå kommun”

⁸² Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2001-02-27, ”Detaljplan för del av Bondön 1:1, Vindkraftverk. Utlåtande”, s. 1 f

⁸³ Ibid., s. 2

Figur 4. Inflytandemönster – detaljplan.



Figuren illustrerar sammanfattningsvis att en större grupp aktörer ställde sig neutrala eller positiva till detaljplanen. Två aktörer ställde sig i varierande grad negativa till planen. Bolaget hade störst inflytande över regelansvarig myndighets beslut. De flesta myndigheter som medverkade i förankringsprocessen hade, oaktat den specifika inställningen till detaljplanen inte något nämnvärt inflytande över det beslut som regelansvarig myndighet fattade. Sjöfartsverkets och Luftfartsverkets synpunkter föranledde exempelvis inte till någon justering av detaljplanen. Synpunkter från fastighetsägare och den ideella föreningen saknade betydelse för regelansvarig myndighets beslut.

2.1.2 Översiktsplan, fördjupning stadsbygden

Kommunfullmäktige beslutade 15 oktober 2001 att anta den översiktsplan för stadsbygden som pekade ut Bondön som lämpligt område för vindkraft. Beslutet föregicks av en förankringsprocess som här rekonstrueras med hjälp av skriftliga yttranden, samrådshandlingar och politiska beslut. Miljö- och byggkontoret var kritiskt inställt till planerna på vindkraft i området. Enligt förvaltningen riskerade vindkraften att störa ett område med höga naturvärden:

Lokaliseringen av vindkraft på det sätt som planförslaget anger innebär en konflikt med naturvärden på Bondön och förslag till reservatsbildning som anges under kapitel 6 ”Särprägel – natur” Bondöfjärdens naturreservat ligger i nära anslutning till den

planerade etableringen av vindkraft på Bondön. Vid tidigare samråd med länsstyrelsen kring framtida reservatsbildning i kommunen har bl.a. frågan om en utvidgning av detta reservat till att även omfatta naturområdena Bondöudden och Storviksudden diskuterats. Enligt länsstyrelsen kommer man inom en 3-årsperiod att utreda reservatsfrågan i det aktuella området. Klart uttalat är dock att en etablering av vindkraft på det sätt som nu planeras påverkar naturvärdet negativt och möjligheterna att utforma och avgränsa ett naturreservat i området.⁸⁴

Kommunen hänvisade förvaltningen till miljö- och byggnämndens yttrande över översiktsplanen.⁸⁵ I detta yttrande menade nämnden, i likhet med dess förvaltning, att planerna på vindkraft kan komma att stå i konflikt med bevarandevärd natur.⁸⁶ Länsstyrelsen intog en avvaktande hållning till vindkraftsplanerna: "För det område som avsatts för vindkraft på Bondön förbereds detaljplaneläggning och prövning enligt miljöbalken. Därmed blir det aktuellt att närmare ta ställning till de olika intressen som gör sig gällande i området och även till en justerad avgränsning av ett eventuellt område för vindkraftsutbyggnad."⁸⁷ Länsstyrelsen menade i ett senare yttrande följande: "Planområdets gräns har ändrats i förhållande till samrådsversionen. Det har medfört att naturreservatet sydväst om Bondön till största delen ligger utanför planområdet. Länsstyrelsen anser att reservatet ändå ska redovisas på sid. 71 för att faktiska förhållanden ska bli tydliga. Den del av reservatet som ligger innanför plangränsen samt reservatet öster om Bondön borde vara redovisat på plankartan."⁸⁸ Kommunen valde att inte justera översiktsplanens kartmaterial i enlighet med länsstyrelsens synpunkter. Samebyn Östra Kikkejaure intog en neutral ställning till satsningen på Bondön. Så länge samråd om planerna fortsättningsvis hölls hade samebyn inget att invända.⁸⁹ Figuren nedan ger en överblick av redovisade aktörers inställning och inflytande över det beslut som regelansvarig myndighet fattade:

⁸⁴ Piteå Kommun, Miljö- och bygghandling, 2000-11-08, "Synpunkter på utställd samrådshandling gällande översiktsplan Stadsbygden"

⁸⁵ Piteå Kommun, Kommunledningskontoret, 2001-03-07, "Översiktsplan – fördjupning stadsbygden. Samrådsredogörelse – inkomna synpunkter och kommentarer."

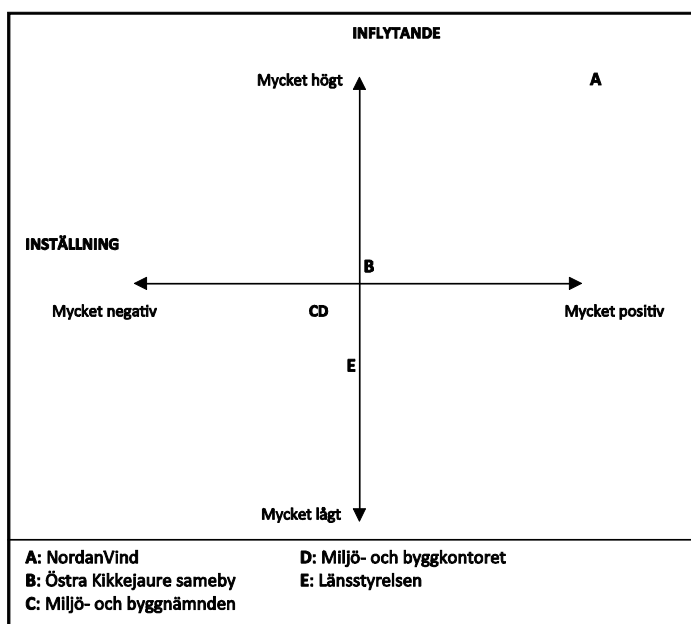
⁸⁶ Piteå kommun, Miljö- och byggnämnden, 2000-11-27, "Yttrande över förslag till översiktsplan, samrådshandling, för Stadsbygden", s.

⁸⁷ Länsstyrelsen Norrbotten, 2000-12-15, "Förslag till Översiktsplan för Piteå stadsbygd", s. 3

⁸⁸ Ibid., s. 3

⁸⁹ Östra Kikkejaure Sameby, 2000-11-28, "Översiktsplan för Piteå Stadsbygd", s. 3

Figur 5. Inflytandemönster – översiktsplan, stadsbygden.



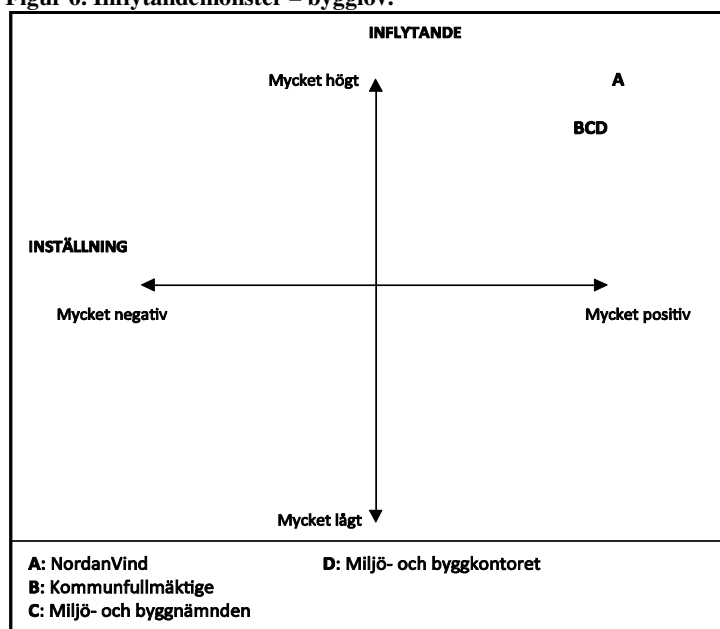
Det framgår av figuren att fem aktörer direkt eller indirekt hade synpunkter på översiktsplanens syn på vindkraft på Bondön. Miljö- och byggkontorets, tillika miljö- och byggnämndens, ståndpunkt att vindkraften riskerade att stå i konflikt med bevarandevärd natur hade ett visst genomslag i översiktsplanen. Kartmaterialet pekade ut ett strandområde som utredningsområdet för reservatsbildning. Länsstyrelsen noteras för ett lågt inflytande eftersom kommunen motsatte sig den begärda justeringen av kartmaterialet. Förankringsprocessen i samband med översiktsplanen visar sammanfattningsvis att beslutet att peka ut Bondön som ett område attraktivt för vindkraft inte hade något omfattande stöd i de samråds- och remissförfaranden som genomfördes. Ett litet antal aktörer ställde sig skeptiska till planerna på vindkraft. Bolaget bedöms ha ett mycket stort inflytande i översiktsplanen. Trots att bolaget inte återfinns i samrådsförfarandet är det otänkbart att kommunfullmäktiges beslut skulle skett om bolaget i ett tidigare skede inte hade agerat för en etablering av vindkraft på Bondön.

2.1.3 Bygglov

Miljö- och byggnämnden beslutade 29 oktober 2002 att bevilja NordanVind bygglov för 18 vindkraftverk på fastigheten Bondön 1:1. Beslutet föregicks av en förankringsprocess som här rekonstrueras med stöd av bolagets ansökan, nämndens sammanträdesprotokoll samt miljö- och byggkontorets yttrande. I egenskap av sökande deltog bolaget först i förankringsprocessen. Bolaget hävdade att ansökan skulle tillstyrkas av flera skäl. Till att börja med förelåg det enligt bolaget en tillfredsställande miljökonsekvensbeskrivning.

Därtill hade det redan fattats ett beslut om detaljplan som överensstämde med innehållet i ansökan om bygglov. Slutligen skulle ett tillstyrkande av bygglovet ligga helt i linje med kommunens strategiska miljöarbete: "En ansökan om miljökonsekvensbeskrivning är upprättad och inlämnad till Miljödomstolen. (...) Huvudförhandling kommer att äga rum i Piteå 26 november 2002 (...). Tekniska beskrivningar finnes i detaljplanen och miljökonsekvensbeskrivningen för denna park. Här kan Piteå kommun få ett stort tillskott av absolut 'grön el-energi'. Ett led i Agenda 21 arbetet."⁹⁰ Miljö- och byggkontoret menade att bolaget pekat ut väsentliga skäl för att tillstyrka bygglovet. Kommunfullmäktige och miljö- och byggnämnden hade var för sig godkänt detaljplanen (se avsnitt 2.1.1). De tidigare kommunala ställningstagandena vägde utomordentligt tungt i förvaltningens rekommendation till nämnden: "Detaljplan har upprättats och fastställts för att ge möjlighet att bygga vindkraftverk på Bondön. Kommunen och miljö- och byggnämnden har positivt medverkat till etableringen. (...) Nämnden föreslås att bevilja bygglov."⁹¹ Nämnden följde förvaltningens rekommendation. Eftersom detaljplanen innebar att det sedan tidigare fanns ett kommunalt ställningstagande till vindkraftparken på Bondön kunde bygglovet tillstyrkas. Bolaget hade demonstrerat att bygglovansökan motsvarade de avsikter som hade uttryckts i detaljplanen: "Miljö- och byggkontoret har granskat ansökan om bygglov och funnit att den överensstämmer med detaljplanen."⁹² Figuren nedan ger en överblick av redovisade aktörers inställning och inflytande över det beslut som regelansvarig myndighet fattade:

Figur 6. Inflytandemönster – bygglov.



⁹⁰ NordanVind Vindkraft AB, 2002-10-18, "Bygglovansökan för vindkraft på Bondön 1:1"

⁹¹ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2002-10-25, "Yttrande"

⁹² Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2002-10-29, "Sammanträdesprotokoll", s. 290

Figuren indikerar att ett ytterst begränsat antal aktörer medverkade i förankringsprocessen som föregick beslutet om bygglov. NordanVinds agerande var framgångsrikt. Efter några år av obeslutsamhet angående vindkraftanläggningens storlek accepterade miljö- och byggnämnden den slutgiltiga bygglovansökan. Miljö- och bygghandläggarens bedömning av detaljplanärendet demonstrerar också ett inslag av retrospektivt inflytande. Miljö- och byggnämndens påverkades av sitt tidigare beslut om detaljplanen men även av kommunfullmäktiges ställningstagande i samma ärende.

2.1.4 Tillåtlighetsprövning

Regeringen beslutade 18 juni 2003 att tillstyrka tillåtlighet för den verksamhet som bolaget planerade på Bondön. Beslutet föregick av en förankringsprocess som här rekonstrueras med stöd av remissyttranden och regelansvarig myndighets beslut. Bolagets advokatfirma påtalade för miljödepartementet 21 januari 2003 vikten av en snabb handläggning. Advokatfirman ansåg att regeringen inte behövde genomföra något remissförfarande.⁹³ I januari 2003 gav NordanVind bolaget Windforce Svenska AB fullmakt att yttra sig i tillåtlighetsärendet. Windforce upprepade 17 februari 2003 argumentet att bolagets ansökan skulle handläggas skyndsamt. Den remisstid som stipulerats borde under inga omständigheter förlängas och det var nödvändigt att beslutet att bevilja tillåtlighet fattades senast i mitten av april 2003. En snabb handläggning ansågs bland annat utgöra en symboliskt viktigt signal att statsmakten tog det nationella planeringsmålet om 10 TWh för vindkraft 2015 på allvar.⁹⁴ Även NordanVind vädjade till regeringen om en skyndsamt handläggning:

Ärade miljöministern! (...) Du sade i en intervju vid jultid, att Ni skulle snabba på rutinerna vid ansökningar om etablering av vindkraft och det tycker vi var alldeles utmärkt sagt. Därför att handläggningstiderna är väldigt långa nu och handläggarna verkar inte vilja ta i vindkraftsfrågorna. De är allt för känsliga och de verkar vara rädda att "göra bort sig". Vi önskar nu få hjälp av Dig angående [vindkraftsparken på Bondön]. Ansökan har legat hos Miljödepartementet sedan jultid och vi vet inte alls när den kommer upp till behandling. Ansökan om projektet startade 1999. Vänligen påskynda ärendet så att vi inte förlorar det 10 % -iga bidraget. En stoppförordning är aviserad. Om vi förlorar detta bidrag kanske inte Sveriges största landbaserade vindkraftspark blir av, vilket vi tycker är tråkigt.⁹⁵

Regeringen tillstyrkte bolagets etablering på Bondön knappt två veckor efter att synpunkterna i citatet ovan diarefördes på miljödepartementet. Beslutet att bevilja

⁹³ Regeringen, Miljödepartementet, Enheten för naturresurser, "Dagboksblad. M2002/4226/F"

⁹⁴ Windforce, 2003-02-17, "Fråga om tillåtlighetsprövning av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön i Piteå kommun", s. 1

⁹⁵ NordanVind Vindkraft AB, 2003-06-04, brev

tillåtlighet för etableringen förenades med en uppsättning villkor som regeringen menade att bolagets skulle uppfylla (se avsnitt 2.1).⁹⁶ Boverket tillstyrkte att regeringen lämnade tillåtlighet enligt 17.kap. miljöbalken. Myndigheten menade att en utbyggnad av vindkraft fick anses angelägen för utvecklingen av det svenska energisystemet.⁹⁷ Energimyndigheten såg också positivt på etableringen. Planerna på vindkraft ansågs leda till ett värdefullt tillskott på miljöanpassad el i det svenska kraftnätet.⁹⁸ Även Miljödomstolen vid Umeå Tingsrätt tillstyrkte den planerade verksamheten. Miljödomstolen påpekade att vindkraftparkens inverkan på landskapsbilden hade accepterats av andra myndigheter:

Den för tillåtligheten helt avgörande frågan är (...) om anläggningens inverkan på landskapsbilden kan accepteras. I det sammanhanget kan konstateras att lokaliseringen överensstämmer med fastställd detaljplan och har godtagits av kommunen, länsstyrelsen och Naturvårdsverket. Miljödomstolen finner inte anledning att göra någon annan bedömning i lokaliseringsfrågan än den som remissmyndigheterna gett uttryck för i detta mål och i den fysiska planeringen.⁹⁹

Naturvårdsverket ansåg att det inte fanns något skäl att neka tillåtlighet för vindkraftanläggningen på Bondön.¹⁰⁰ Kommunfullmäktige beslutade, i enlighet med kommunstyrelsens yttrande, att regeringen skulle tillstyrka den planerade verksamheten. Kommunstyrelsen konstaterade att tre tidigare kommunala beslut sanktionerat vindkraftsplanerna på Bondön:

I översiktsplan för Piteå stadsbygd och detaljplan för del av Bondön 1:1 i Piteå kommun har område för vindkraft avsatts. Planerna är antagna av kommunfullmäktige i oktober 2001. Kommunens miljö- och byggnämnd har i oktober 2002 beviljat bygglov för 18 st. vindkraftverk på fastigheten Bondön 1:1. Piteå kommun är positiv till ansökan om tillstånd enligt miljöbalken och tillstyrker härmed frågan om tillåtlighet av verksamheten.¹⁰¹

Försvarsmakten och Luftfartsverket hade inget att erinra mot bolagets ansökan om tillåtlighet.¹⁰² Sámiid Riikkasearvi och Östra Kikkejaure sameby meddelade att de inte hade några invändningar mot den planerade verksamheten. Enligt de samiska aktörerna var det viktigt att ett beslut om tillåtlighet förenades med ett särskilt villkor. Dessa aktörer

⁹⁶ Regeringen, Miljödepartementet, 2003-06-18, "Regeringsbeslut. M2002/4226/F/M. Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön, Piteå kommun", s. 61

⁹⁷ Boverket, 2003-04-02, "Fråga om tillåtlighetsprövning av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön i Piteå kommun", s.1

⁹⁸ Energimyndigheten, 2003-03-03, Tillåtlighetsprövning av planerad gruppstation för vindkraft på Bondön", s.1

⁹⁹ Umeå Tingsrätt, Miljödomstolen, 2002-12-23, "Yttrande", s. 14

¹⁰⁰ Naturvårdsverket, 2003-02-27, "Yttrande", s.1

¹⁰¹ Piteå Kommun, Kommunledningskontoret, 2003-02-18, "Fråga om tillåtlighetsprövning av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön, Piteå kommun"

¹⁰² Försvarsmakten, 2003-02-21, "Fråga om tillåtlighetsprövning av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön, Piteå kommun", s.1, Luftfartsverket, 2003-03-19, e-post

menade att bolaget skulle bekosta en studie som följde upp vindkraftverkens konsekvenser för renskötseln på Bondön.¹⁰³ Regeringen konstaterade i beslutet om tillåtlighet att ovan nämnda aktörer antingen tillstyrkte bolagets planerade etablering eller inte har något att erinra mot en sådan etablering.¹⁰⁴ Enligt regeringens uppfattning hade dessa aktörer tydligt demonstrerat att en vindkraftpark på Bondön inte kolliderade med andra intressen i området. Dessutom delade regeringen Boverkets och Energimyndighetens uppfattning att vindkraftanläggningen skulle bidra med ett nyttillskott av förnyelsebar energi. Även om bolaget begränsade sitt urval av alternativa lokaliseringar till ett fåtal platser i en kommun menade regeringen att övriga omständigheter talade för en etablering på Bondön:

De remissinstanser som har tillstyrkt verksamheten och uttalat sig om påverkan på riksintressena har bedömt att de aktuella områdenas intressen inte kommer att skadas påtagligt av den planerade verksamheten och att hinder inte finns enligt bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Regeringen finner inte skäl att frånga de tillstyrkande remissinstansernas bedömningar. Vad i övrig gäller frågan om verksamhetens lokalisering gör regeringen följande bedömning. Enligt 2 kap. 4 § miljöbalken skall den valda platsen vara lämplig med hänsyn till miljöbalkens mål och bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Enligt bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken skall vidare väljas en sådan plats att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö. Det måste därför alltid övervägas om det finns alternativa platser som är bättre. I detta ärende har de alternativa platserna begränsats till Piteå kommun. Regeringen gör trots detta förhållande ingen annan bedömning i lokaliseringsfrågan än den miljödomstolen gjort. Regeringen finner således att hinder mot verksamheten inte föreligger enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.¹⁰⁵

Riksantikvarieämbetet intog en försiktigt negativ hållning till den planerade verksamheten. Myndigheten menade att kust- och skärgårdslandskapet vanligtvis har höga kulturmiljövärden varför havsbaserade och kustnära vindkraftsparker, generellt sett, borde undvikas. Enligt myndigheten var det viktigt att bolagets miljökonsekvensbeskrivning kompletterades med en beskrivning av skärgårdens kulturhistoriska särdrag. Särskild vikt borde enligt Riksantikvarieämbetet läggas vid bedömningar hur förhållandena vid ön Stor-Räbben kunde komma att påverkas av vindkraftparken på den närliggande Bondön.¹⁰⁶ Föreningen Skärgårdsskydd i Norr hävdade att tillåtligheten skulle avstyrkas.

¹⁰³ Sámiid Riikkasearvi & Östra Kikkejaure Sameby, 2003-03-03, "Fråga om tillåtlighetsprövning av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön, Piteå kommun"

¹⁰⁴ Regeringen, Miljödepartementet, 2003-06-18, "Regeringsbeslut. M2002/4226/F/M. Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön, Piteå kommun", s. 7

¹⁰⁴ Riksantikvarieämbetet, 2003-03-10, Fråga om tillåtlighetsprövning av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön i Piteå kommun", s. 4

¹⁰⁵ Regeringen, Miljödepartementet, 2003-06-18, "Regeringsbeslut. M2002/4226/F/M. Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön, Piteå kommun", s. 7

¹⁰⁶ Riksantikvarieämbetet, 2003-03-10, Fråga om tillåtlighetsprövning av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön i Piteå kommun", s. 1

Föreningen lyfte framförallt fram argumentet att vindkraftparken sannolikt skulle förändra landskapsbilden på ett negativt sätt:

Den norrbottniska skärgården är unik och inbjuder till satsningar som gynnar invånarna istället för att lägga en död hand över framtida utvecklingsmöjligheter. En utbyggnad av vindkraft medför en helt förändrad livsmiljö i våra hemtrakter för människa och djur. Den blockerar andra alternativ som skulle kunna ge människor utkomst. Exploatering av Bondön 1:1 i Piteå skärgård, för att etablera vindkraftanläggning, är att totalt förstöra en unik skärgårdsmiljö. Vindkraftverkens stålkonstruktioner med dess snurrande rotorblad kan bara jämföras med ett ofantligt industriområde, för betraktaren ett ingrepp i naturen, som måste anses ofattbart.¹⁰⁷

Regeringen menade i sitt beslut att de argument som framfördes av Riksantikvarieämbetet och föreningen Skärgårdsskydd i Norr inte var tillräckligt starka för att avstyrka bolagets planer för Bondön. Området uppvisade förvisso natur- och kulturvärden av riksintresse men vindkraften bedömdes ha företräde framför dessa intressen:

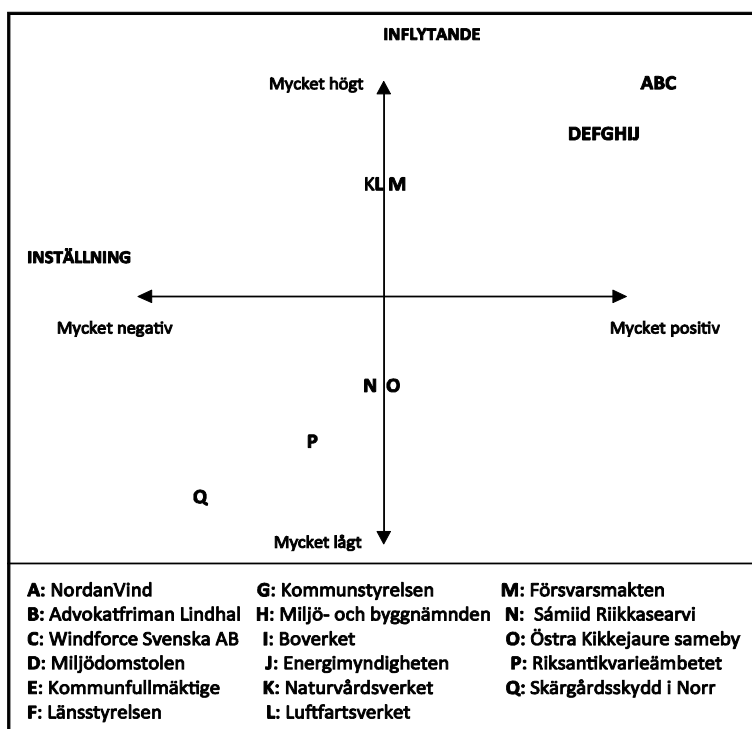
Bondön ligger inom ett kust- och skärgårdsområde som med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i sin helhet är av riksintresse. Området är även av riksintresse för friluftslivet. Öster om Bondön ligger ön Stor-Räbben som utpekats som riksintresse för kulturmiljövården. Närliggande områden inom Mellerstön och Jävreholmen har förtecknats enligt 7 kap. 27 § miljöbalken med hänsyn till att de utgör områden som skyddas med stöd av fågeldirektivet (79/409/EEG). Dessa områden är enligt 4 kap. miljöbalken i sin helhet av riksintresse. Enligt 3 kap. 1 § miljöbalken skall mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områden är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.¹⁰⁸

Figuren nedan ger en överblick av redovisade aktörers inställning och inflytande över det beslut som regelansvarig myndighet fattade:

¹⁰⁷ Skärgårdsskydd i Norr, 2003-02-20, "Yttrande", s. 1

¹⁰⁸ Regeringen, Miljödepartementet, 2003-06-18, "Regeringsbeslut. M2002/4226/F/M. Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön, Piteå kommun", s. 7

Figur 7. Inflytandemönster – tillåtlighet.



Figuren illustrerar att NordanVind och dess juridiska ombud hade ett avgörande inflytande över beslutet om tillåtlighet. Det går inte att avgöra om agerandet från dessa aktörer resulterade i en snabbare handläggning än vad som normalt är fallet med tillåtlighetsprövningar. Regeringens beslut överensstämde i alla händelser med bolagets avsikt att åstadkomma tillåtlighet för den planerade verksamheten. Beslutet att bevilja tillåtlighet underlättades högst sannolikt av det faktum att flera statliga och kommunala aktörer sammantaget gjorde en positiv bedömning av den ansökte verksamheten. De två aktörer som väckt farhågor angående vindkraftanläggningen på Bondön hade inget inflytande över de ställningstaganden som regeringen gjorde i sitt beslut.

2.1.5 Miljötillstånd

Miljödomstolen vid Umeå Tingsrätt beslutade i november 2003 att bevilja miljötillstånd enligt 9 kap. miljöbalken för etablering av högst 18 vindkraftverk på Bondön. Beslutet föregicks av en förankringsprocess som här rekonstrueras med stöd av domstolens beslut samt yttranden från berörda aktörer. NordanVind medverkade vid den huvudförhandling som ägde rum hösten 2002. Bolaget yrkade på att miljötillstånd skulle beviljas, vilket alltså skedde ett år senare. Länsstyrelsen ansåg att det begärda tillståndet kunde godkännas eftersom myndigheten redan i samband med detaljplanerarbetet accepterat den

aktuella lokaliseringen. Myndigheten var ändå starkt kritisk till delar av bolagets miljökonsekvensbeskrivning. Siktfältsanalysen och vindkraftsanläggningens påverkan på landskapsbilden ansågs bristfällig. Miljödomstolen konstaterade dock att miljökonsekvensbeskrivningen hade kompletterats på ett tillfredsställande sätt.¹⁰⁹ Länsstyrelsen menade vidare att vindkraftsanläggningen inte kunde förväntas orsaka problem för samebyn Östra Kikkejaure. Bondön utgjorde förvisso vinterbetesland men användes bara sporadiskt av samebyn.¹¹⁰ Miljödomstolen menade att det inte förelåg något skäl att bestämma om särskilda föreskrifter för rennäringen i området.¹¹¹ Fiskeriverket bereddes möjlighet att yttra sig över bolagets ansökan. Myndigheten hävdade att ansökan inte hade någon inverkan på allmänt fiskeintresse och valde därför att avstå från att yttra sig.¹¹² Miljö- och byggnämnden förklarade sig positivt inställd till bolagets avsikter för Bondön. Detaljplanearbetet som tidigare hade genomförts deklarerade myndighetens inställning:

I detaljplanearbetet har i huvudsak alla viktiga miljö- och naturvårdsaspekter beaktats som berör etablering av vindkraft i aktuellt område. Avstånd till åretruntboende och fritidhus är mer än två kilometer varför risk för störande buller ej föreligger. Vindkraft i drift ger i övrigt inga utsläpp som påverkar miljön. Ansökan föreslås tillstyrkas.¹¹³

Det var miljö- och byggnämndens uppfattning att placeringen av det 12:e vindkraftverket fortsättningsvis borde diskuteras i ett samråd. Den av bolaget föreslagna placeringen låg enligt nämnden alltför nära ett stycke orörd skog som dokumenterats i en naturinventering. Miljödomstolen slog fast att miljö- och byggnämnden i egenskap av tillsynsmyndighet delegeras rätten att lämna närmare föreskrifter för den exakta placeringen av vindkraftverk nummer 12 men även andra vindkraftverk.¹¹⁴ Naturvårdsverket, Räddningsverket och Sjöfartsverket menade att den planerade verksamheten kunde godkännas. Föreningen Skärgårdsskydd i Norr hävdade att bolagets ansökan skulle avstyrkas. Föreningen lade bland annat fram en siktanalys som avvek från den som bolaget anförde. Enligt föreningen skulle vindkraftverken, vid fri sikt, vara synliga på 52 kilometers avstånd vilket var dubbelt så stort avstånd som bolaget redovisat. Det var också föreningens uppfattning att det fotomontage som bolaget redovisat var missvisande.¹¹⁵ Miljödomstolen slog fast att föreningens synpunkter inte kunde hänföras till ärendet om miljötillstånd. Det var myndighetens uppfattning att synpunkterna i själva verket gällde verksamhetens tillåtlighet och denna fråga var redan avgjord av regeringen. ”Föreningen Skärgårdsskydd i Norr [har] riktat invändningar mot projektet framförallt när

¹⁰⁹ Länsstyrelsen Norrbotten, 2002-09-02, ”Yttrande”, s. 1

¹¹⁰ Umeå Tingsrätt, Miljödomstolen, 2003-11-26, ”Dom. Mål M20-02”, s. 6

¹¹¹ Ibid., s. 12

¹¹² Fiskeriverket, 2002-08-12, Yttranden”

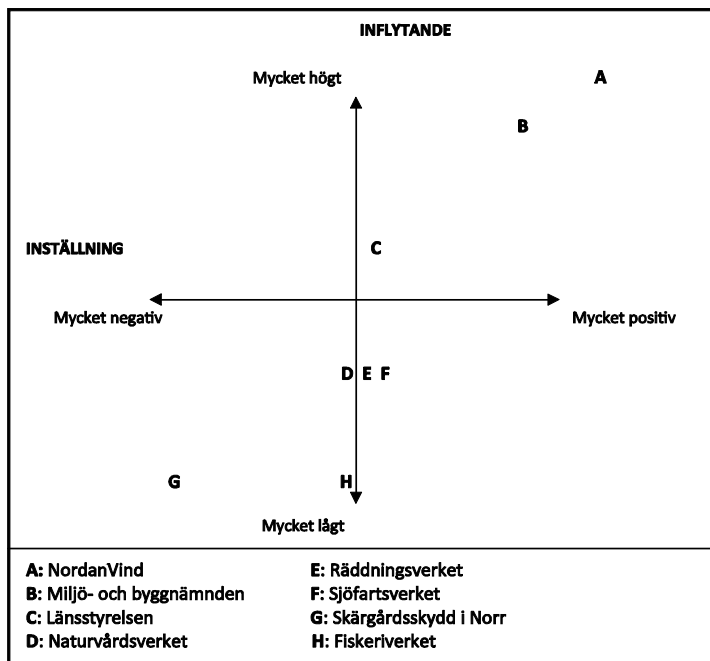
¹¹³ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2002-07-29, ”Sammanträdesprotokoll”, s. 221

¹¹⁴ Umeå Tingsrätt, Miljödomstolen, 2003-11-26, ”Dom. Mål M20-02”, s. 11

¹¹⁵ Ibid., s. 9 f

det gäller inverkan på områdets skyddsvärden och det rörliga friluftslivet samt anläggningens betydelse för energiförsörjningen. Invändningarna är riktade mot företagets tillåtlighet och saknar därför betydelse för den nu förevarande prövningen.”¹¹⁶ Figuren nedan ger en överblick av redovisade aktörers inställning och inflytande över det beslut som regelansvarig myndighet fattade:

Figur 8. Inflytandemönster – miljötillstånd.



Figuren visar, i likhet med bygglovärendet, på ett begränsat deltagande i den förankringsprocess som föregick beslutet om miljötillstånd. NordanVinds agerande hade ett avgörande inflytande i ärendet. Miljödomstolen tog även hänsyn till miljö- och byggnämndens ställningstaganden vilket betydde att nämnden utövade visst inflytande i ärendet. Inflytandet från de statliga aktörer som deltog i förankringsarbetet är svårbedömt. Statliga aktörers handlande kommenterades sparsamt i domstolens beslut. Det finns dock goda skäl att tro att aktörernas neutrala alternativt försiktigt positiva åsikter i varje fall inte försvagade bolagets position. Föreningen Skärgårdsskydd hade inget inflytande över de ställningstaganden som domstolen gjorde i sitt beslut.

¹¹⁶ Umeå Tingsrätt, Miljödomstolen, 2003-11-26, ”Dom. Mål M20-02”, s. 12

2.1.6 Översiktsplan, fördjupning skärgården

Kommunfullmäktige beslutade i mars 2004 att anta den fördjupade översiktsplan för skärgården som pekade ut Bondön som lämpligt område för vindkraft. Beslutet föregicks av en förankringsprocess som här rekonstrueras med stöd av planförslag, samrådshandlingar och politiska beslut. Folkpartiet avstyrkte etablering av vindkraft i skärgården. Partiets negativa ståndpunkt var dock provisoriskt. Under förutsättning att fortsatta undersökningar visade att miljökonsekvenserna inte skulle bli alltför negativa kunde tänka sig tillåta vindkraft.¹¹⁷ Kommunen konstaterade att Folkpartiets synpunkter inte föranledde några ändringar av översiktsplanen. Piteå Naturskyddsförening Skärgårdsgruppen ställde sig avvaktande till vindkraft i skärgården. Enligt organisationen skulle vindkraften inte överexploateras. I första hand borde denna energikälla betraktas som komplement till vattenkraft. Kommunen förklarade att översiktsplanen skulle justeras för den del som gällde Trundön men inte Bondön.¹¹⁸ Tre privatpersoner var kritiskt inställda till vindkraft på Bondön. Enligt två av dessa underminerade vindkraftsetableringen en tilltänkt reservatsbildning i närområdet. Kommunen genmålde: ”För den planerade vindkraftsparken på Bondön finn en redan antagen detaljplan. Kommunen avser inte att ändra planen till den delen. Planen ger endast rätt att bygga och genomförandet är beroende om det bedöms som lönsamt.”¹¹⁹ En privatperson tog kategoriskt avstånd från lokaliseringen av vindkraft på Bondön: ”Bondön är den ö i Piteå skärgård, som har den största utvecklingspotentialen såväl för det fasta som det rörliga friluftslivet. Att göra Bondön till en ’vindkraftsö’ är ett kortsiktigt ekonomiskt tänkande, som innebär att man för all framtid förvandlar ön till industriområde, som förstör miljön i hela skärgården (...) Boverkets yttrande och de ekonomiska beräkningar som presenterats, talar ett entydigt språk mot en sådan verksamhet på Bondön (...) Det finns ingen anledning att Piteå i detta avseende skall iklä sig rollen av ’först på plan’ bara för att tillgodose privata ekonomiska intressen.”¹²⁰ Kommunen slog fast att vindkraften ”på Bondön är sedan tidigare beslutad och någon ändring av detta beslut är ej aktuell”.¹²¹ Figuren nedan ger en överblick av redovisade aktörers inställning och inflytande över det beslut som regelansvarig myndighet fattade:

¹¹⁷ Folkpartiet Liberalerna, 2002-09-10, ”Yttrande över översiktsplan – fördjupning för Piteå Skärgård”

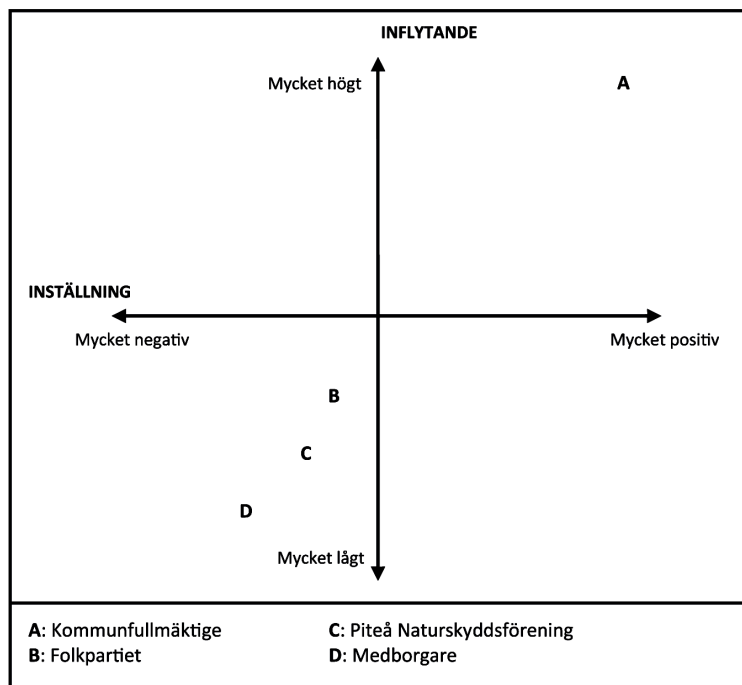
¹¹⁸ Piteå Kommun, Miljö- och bygghuset, 2002-06-19, ”Översiktsplan för Piteå Skärgård. Samrådsredogörelse”, s. 5 f

¹¹⁹ Ibid., s. 9

¹²⁰ Privatperson, 2001-03-25, ”Synpunkter över förslag till översiktsplan för skärgården”, s.2

¹²¹ Piteå Kommun, Miljö- och bygghuset, ”Översiktsplan för Piteå Skärgård. Samrådsredogörelse”, s. 6

Figur 9. Inflytandemönster – översiktsplan, skärgården.



Figuren visar att frågan om vindkraft på Bondön uteslutande mobiliserade aktörer som i varierande grad förhöll sig kritisk till bolagets planer. Privatpersoner, ett politiskt parti samt en ideell organisation menade att kommunen inte skulle sanktionera planer på vindkraft i området. Negativt inställda aktörer hade dock inget synbart inflytande över kommunfullmäktiges beslut att anta översiktsplanen. Kommunfullmäktige, som hade fattat beslut i de tidigare planärendena var den aktör som hade överlägset störst inflytande över omständigheten att även översiktsplanen för skärgården identifierade Bondön som lämpligt område för vindkraft.

2.2 Dialog och förankring

Bolaget NordanVind framhårdade att delaktighet i det förankringsarbete som föregår beslutsfattande i vindkraftfrågor är en förutsättning för en utveckling mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Det var bolagets uppfattning att ett brett medborgerligt deltagande sannolikt skulle fostra ökad förståelse och sympati för den vindkraft som planerades på Bondön: ”En hållbar utveckling förutsätter delaktiga medborgare och en samhällsplanering som förmår väga samman ekologiska, sociala och ekonomiska aspekter. Medborgarnas förståelse och delaktighet behövs på olika nivåer för att

vindkraften ska kunna bli en naturlig del i energisystemet. (...) Genom att involvera allmänheten i ett tidigt skede i planeringen kan förståelsen öka, bl.a. via bra samrådsmöten. Berörda kan också se en möjlighet att påverka energiutvecklingen och få delaktighet i hur energi produceras genom att köpa andelar i närbelägna vindkraftverk.”¹²² Bolagets beskrivning av det medborgerliga deltagandet är missvisande. Detta avsnitt kommer att visa att detta deltagande omgärdades av faktorer som i realiteten försvårade en genuin folklig förankring av planerna på vindkraft i Bondön.

Maktforskningen har observerat att politiska frågor ofta avgörs utan att ett enda, distinkt, beslut har fattats. Med begreppet *beslutslösa beslut* har forskningen satt fingret på det faktum att vissa frågor istället når sin lösning genom en serie handlingar som var för sig åstadkommer gradvisa och tämligen måttfulla justeringar av utgångsläget. Det sammantagna resultatet av en serie diskreta händelser kan dock leda till helt avgörande förändringar av status quo: ”Frågor avgörs ofta utan att man fattar ett markerat beslut, ett beslut en gång för alla. De bara ’sker’ i den mening att vissa åtgärder vidtas som förutsätter att ett visst beslut har fattats men som i själva verket föregår beslutet och därmed så småningom gör beslutet nödvändigt.”¹²³ Beslutslösa beslut leder inte sällan till att den slutgiltiga lösningen på en politisk fråga framstår som *fait accompli*. Lösningen på frågan, när den väl kommer till dager, uppfattas mer som ett fullbordat faktum än som resultatet av en process som samtliga berörda haft reell möjlighet att påverka. Begreppet beslutslösa beslut ger en relevant beskrivning av de förankringsprocesser som ägde rum i fallet Bondön. Planerna på vindkraft på Bondön utvecklades stegvis under en längre följd av år. Varje enskild åtgärd innebar dock ett logiskt steg i riktning mot ett förverkligande av dessa planer. Dessutom presenterades utvecklingen av planerna mer som ett fullbordat faktum än som en fråga som var öppen för debatt, revidering eller avfärdande. Villkoren för det kommunikativa handlande som diskuteras i avsnitt 1.3.2 infriades därför inte i den dialog som föregick regelansvariga myndigheters beslut.

Kommunfullmäktiges beslut i oktober 2001 att anta översiktsplanen för stadsbygden utgjorde tillsammans med beslutet om detaljplanen de första kommunala beslut som tillstyrkte planerna på en större vindkraftpark på Bondön.¹²⁴ Översiktsplanen gjorde klart att Bondön var ett område som var tillräckligt intressant för att planer på vindkraft kunde tillåtas men att intresseavvägningar sannolikt skulle behöva göras. Utvecklingen fram till detta ställningstagande skedde stegvis. Regelansvariga myndigheter vidtog en serie åtgärder som förutsatte detta ställningstagande men som i realiteten föregick ställningstagandet och så småningom gjorde det nödvändigt. Det nämndes i inledningen

¹²² NordanVind Vindkraft AB, 2002-02-11, ”Vindkraft på Bondön Piteå Kommun. Ansökan enligt miljöbalken”, s. 5

¹²³ Peter Bachrach & Morton Baratz, *Makt och fattigdom. Maktproblemet i dagens samhälle: teoribildning och praktik* (Stockholm: Wahlström & Widstrand, 1972), s. 53

¹²⁴ Kommunfullmäktiges beslut för respektive plan fattades samma dag, 15 oktober 2001.

av detta kapitel att NordanVind ursprungligen avsåg etablera ett avsevärt lägre antal vindkraftverk än de 18 vindkraftverk som senare aktualiserades. Redan 1999 tog miljö- och byggkontoret emot en ansökan om bygglov för 6 vindkraftverk på Bondön. I mars 2000 beslutade miljö- och byggnämnden att ställa sig positiv till bolagets planer men nämnden var i det läget ännu inte redo att tillstyrka ett bygglov. Som tecken på nämndens viljeinriktning beslutades istället att etableringen på Bondön skulle föregås av planläggning.¹²⁵ Något senare beviljades även ett bygglov för en mast för vindmätning i området. Vid denna tidpunkt var arbetet med detaljplanen för de 6 tilltänkta vindkraftverken i full gång. Under arbetet inhämtades synpunkter från kommunala och statliga aktörer som antingen inte hade något att erinra eller uttryckligen tillstyrkte detaljplanen. Som framgår av avsnitt 2.1 lades dock planförslaget åt sidan hösten 2000 eftersom länsstyrelsen menade att planen var alltför begränsad. Det var länsstyrelsens uppfattning att detaljplanen borde utökas till att omfatta betydligt fler vindkraftverk. Kommunen följde länsstyrelsens rekommendation eftersom man i ett senare skede kunde tänka sig att tillåta ytterligare etableringar.¹²⁶ Emellertid saknades alltså ett formellt beslut som tillstyrkte planerna på vindkraft i Bondön. Den suspenderade bygglovprövningen och det ännu ofullgångna detaljplanearbetet betydde att det under hösten 2000 endast förelåg ett preliminärt kommunalt ställningstagande. Åtgärderna som vidtogs under arbetet med översiktsplanen bidrog till att göra det nödvändigt att formellt fastställa detta ställningstagande. Arbetet inleddes sommaren 1999 och i september 2000 presenterades den samrådshandling som låg till grund för kommunens dialog med allmänheten.¹²⁷ Dokumentet hade karaktären av ett tentativt utkast. Planförslaget låste sig generellt sett inte sig vid några bestämda lösningar på kommunens utveckling.¹²⁸ På den punkt som berörde kommunens hållning till vindkraft presenterades emellertid kategoriska ställningstaganden och vilseledande uppgifter. Planförslaget slog fast att vindkraftintresset vägde tungt i den kommunala planeringen dessutom påstods det att ett bygglov för 6 vindkraftverk redan hade beviljats på Bondön. Kommunen höll samråd kring planförslaget under perioden oktober – november 2000 varpå planen reviderades. Det planförslag som ställdes ut under perioden mars – april 2001 innehöll färre kategoriska ställningstaganden om vindkraftintresset relativa tyngd visavi andra intressen. Likväl repeterade utställningsmaterialet att bygglov faktiskt hade beviljats för 6 vindkraftverk på Bondön.¹²⁹ Den gradvisa utvecklingen av planerna för vindkraft innebar därmed att utrymmet för meningsfull dialog mellan regelansvariga myndigheter och allmänheten reducerades kraftigt redan i de förankringsprocesser som först ägde rum. Planerna beskrevs i ett tidigt skede som fullbordat faktum och de åtgärder som vidtogs

¹²⁵ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2000-03-24, "Sammanträdesprotokoll", s. 76

¹²⁶ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2000-10-24, "Sammanträdesprotokoll", s. 312

¹²⁷ Piteå Kommun, 2000-09, "Översiktsplan Piteå kommun. Fördjupning stadsbygden. Förslag", s. 108

¹²⁸ Piteå Kommun, 2001-01, "Översiktsplan Piteå kommun. Fördjupning stadsbygden. Förslag", s. 3

¹²⁹ Ibid., s. 99

förekom senare beslutsfattande med mycket bred marginal. Det planförslag som presenterades i september 2000 föregrep det första beslutet att tillstyrka bygglov med en marginal av 25 månader. De kategoriska och delvis vilseledande uppgifter som förekom i planförslaget visade därmed att planerna på vindkraft på Bondön knappast längre var en fråga som var öppen för diskussion eller möjligt avfärdande trots att inget formellt beslut ännu hade fattats. Kommunen valde istället att beskriva planerna på vindkraft som ett fullbordat faktum:

I Piteå finns några områden där vindarna är tillräckligt starka för att det ska vara intressant att uppföra vindkraftverk. Dessa är Bondön och Trundön samt [?] (...). Två vindkraftverk, placerade på Haraholmen, har tagits i bruk och har en sammanlagd effekt på ca. 1,3 MWh. Byggnadslov är beviljat för ytterligare sex vindkraftverk på Bondön. Kommunen skall underlätta utbyggnaden av vindkraftverk. Målsättningen i översiktsplanarbetet är att tillgodose vindkraftintresset och underlätta för dem som vill etablera vindkraftverk samtidigt som andra berörda intressen i landskapet tillgodoses. Översiktsplanen innebär en övergripande lokaliserings- och lämplighetsbedömning för vindkraftsetablering i olika delar av kommunen. Även om området är markerat som lämpligt för vindkraftverk i översiktsplanen innebär det inte att det är det enda intresset i området. En avvägning måste alltid ske. Det gäller särskilt för etableringar inom riksintresseområden. I flera områden väger dock vindkraftintresset tungt.¹³⁰

Kommunfullmäktiges beslut i mars 2004 att anta översiktsplanen för skärgården markerade slutet på de 6 tillståndprocesser som krävdes för att planerna för de 14 vindkraftverk som nu finns på Bondön skulle falla på plats. Utvecklingen från de inledande besluten skedde stegvis. De tidigare avsnitten i kapitlet indikerar att varje station som planerna passerade representerade ett logiskt steg i riktning mot deras fullbordande. Kommunfullmäktiges beslut att anta översiktsplanen för skärgården baserades ifråga om Bondön på omständigheten att detaljplanen hade accepterats två och ett halvt år tidigare. Miljödomstolens beslut att bevilja bolaget miljötillstånd för den planerade verksamheten grundlades i det faktum att det förelåg en detaljplan som hade fastställts två år innan domstolen tog slutgiltig ställning i ärendet. Det bärande argumentet i regeringens beslut att bevilja tillåtlighet var att verksamheten hade tillstyrkts i den översiktsplan och detaljplan som lades fast mer än ett och ett halvt år innan regeringen fällde sitt avgörande. För miljö- och byggnämnden blev det naturligt att godkänna bolagets ansökan om bygglov. Beslutet att tillstyrka detaljplanen, som hade fattats drygt ett år tidigare, var enligt nämndens uppfattning prejudicerande. Den successiva utvecklingen av planerna på vindkraft innebar därmed att utrymmet för meningsfull dialog mellan regelansvariga myndigheter och allmänheten eliminerades vid den tidpunkt då de första förankringsprocesserna hade avslutats. Inslaget av medborgerligt deltagande i

¹³⁰ Ibid., s. 99

senare förankringsprocesser var ytterst begränsat och det fåtal medborgare som riktade kritik mot vindkraftsplanerna möttes regelmässigt av svaret att kritiken borde ha förlagts till någon av de förankringsprocesser som först hade ägt rum. Majoriteten av de beslut som fattades tenderade därför att bli en monoton repetering av redan intagna positioner. De båda besluten att tillstyrka översiktsplanen och detaljplanen innebar i själva verket att frågan om vindkraft på Bondön inte längre var öppen för diskussion och möjligt avfärdande trots att frågan avhandlades i ytterligare fyra tillståndsprocesser. Regeringen var en av de regelansvariga myndigheter som valde att beskriva planerna på vindkraft som ett fullbordat faktum:

Regeringen finner sammanfattningsvis att verksamheten inte (...) strider mot miljöbalkens mål eller mot de krav som ställs i 2 kap. 2-6 §§ miljöbalken. Kommunfullmäktige i Piteå kommun har tillstyrkt att regeringen tillåter verksamheten. Det kan konstateras att den tänkta verksamheten är förenlig med den kommunala planeringen. Vid en samlad bedömning finner regeringen att den ansökta verksamheten inte möter hinder enligt miljöbalkens regler. Regeringen finner således att den planerade verksamheten, som ansökan avser, kan tillåtas i enlighet med vad som framgår av beslutet.¹³¹

Detta avsnitt visar sammanfattningsvis att villkoren för folklig förankring av planerna på vindkraft i Bondön försvagades av agerandet från regelansvariga myndigheter. Istället för framväxten av en genuin folklig uppslutning har ett sådant samtycke underminerats i de förankringsprocesser som krävdes för att bolaget skulle kunna etablera de vindkraftverk som nu finns i området. Det råder ingen tvekan om att dessa procedurer formellt uppfyller ett av de villkor för medborgerligt deltagande som redovisas i avsnitt 1.3.2. Förankringsprocesserna som föregick regelansvariga myndigheters beslut stod formellt sett öppna för allmänheten att träda in i. Likväl går dialogen i fallet Bondön mer i riktning mot ett exkluderande än ett inkluderande samtal. På grund av ett något oklart källäge är det svårt att exakt bestämma omfattningen av det medborgerliga deltagandet men det kan inte uteslutas att förankringsprocesserna bara aktiverade ett dussintal medborgare under den fyraårsperiod som studeras i kapitlet. De medborgare som antingen enskilt eller via någon sammanslutning yttrade sig gjorde erfarenheten att de övriga villkor som redovisas i avsnitt 1.3.2 inte kunde tillgodoses. Möjligheten att introducera egna ställningstaganden i dialogen och tillfället att problematisera andra aktörers påståenden var inledningsvis ytterst begränsat och det utrymme som ändå fanns stängdes relativt snabbt. Åtgärder som på ett tidigt stadium vidtogs av regelansvariga myndigheter innebar att planerna på vindkraft presenterades som ett fullbordat faktum fram till den tidpunkt då politiska beslut helt enkelt gjorde planerna oåterkalleliga.

¹³¹ Regeringen, Miljödepartementet, 2003-06-18, "Regeringsbeslut. M2002/4226/F/M. Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön, Piteå kommun", s. 7

2.3 Sammanfattning

De tidigare avsnitten i kapitlet kastar ljus över rapportens frågeställningar. Den första frågan handlar om vilka aktörer som medverkat i de förankringsprocesser som föregått regelansvariga myndigheters beslut. Utöver bolaget NordanVind samt de regelansvariga myndigheter som framgår av figur 3 har diskussionen om vindkraft på Bondön aktiverat en rad aktörer med skilda intressen och verksamhetsområden. I egenskap av remissinstanser medverkade ett 10-tal statliga myndigheter i förankringsarbetet. Bland aktörerna märktes exempelvis Försvarmakten, Energimyndigheten och Riksantikvarieämbetet. De samiska intressena företrädades av samebyn Östra Kikkejaure samt Sámiid Riikkaseravi. I förankringsprocesserna deltog även enstaka organisationer såsom Skärgårdsskydd i Norr och Piteå Naturskyddsförening. Uppskattningsvis deltog även ett dussintal medborgare, företrädesvis fritidsboende, i förankringsprocesserna. Den andra frågan handlar om karaktären på den dialog som ägde rum mellan aktörerna i förankringsprocesserna. Dialogen kännetecknade mer av exkluderande än inkluderande egenskaper. Förankringsprocesserna var utan tvekan formellt öppna för medborgerligt deltagande men utrymmet att introducera egna ställningstaganden och problematisera andra aktörers ståndpunkter var i bästa fall begränsat. Regelansvariga myndigheter vidtog en serie åtgärder som förutsatte att vindkraftparken på Bondön skulle etableras och åtgärderna gjorde det så småningom i praktiken nödvändigt att tillstyrka vindkraftparken. Den tredje frågan handlar om huruvida aktörernas inflytande, eller brist på inflytande, haft betydelse för de beslut som fattats av regelansvariga myndigheter. Bolagets förmåga att i ett relativt tidigt skede förankra sina planer hos regelansvariga myndigheter innebar att bolaget hade ett avgörande inflytande över förankringsprocesserna. Eftersom besluten i de första förankringsprocesserna dikterade utgången av de senare processerna hade de kommunala och statliga aktörer som inledningsvis tillstyrkte planerna också ett mycket stort inflytande. I kraft av bolagets framgångsrika förankringsarbete bland regelansvariga myndigheter hade det fåtal aktörer som motsatte sig planerna på vindkraft inget reellt inflytande över de beslut som fattades.

3. Markbygden

Markbygden kallas det vidsträckta och höglänta skogslandet i Piteå kommuns västra del. Området angränsar i söder mot Skellefteå kommun, i väster Arvidsjaurs kommun och i norr mot Älvsbyns kommun. Långträsk och Koler utgör större byar i området där totalt 400 människor idag är bosatta. Bolaget Markbygden Vind väckte under 00-talets första hälft idén att etablera en större vindkraftsanläggning i området. Bolaget har sedan dess utvecklat och preciserat sina planer för Markbygden.¹³² Idag har bolaget alla nödvändiga tillstånd att uppföra två så kallade pilotanläggningar i Dragaliden respektive Stor-Blåliden. Pilotanläggningen i Dragaliden omfattar 12 vindkraftverk och började byggas hösten 2008. De två första vindkraftverken stod klara i början av 2009 och arbetet med övriga vindkraftverk fortskrider. Pilotanläggningen i Stor-Blåliden omfattar 8 vindkraftverk och arbete med anläggningen förväntas ta fart 2011. Enligt bolaget ska de båda pilotanläggningarna ge värdefulla insikter om vindkraftens konsekvenser för människors hälsa, natur, friluftsliv och rennäringen.¹³³ Kunskaperna från pilotanläggningarna ska investeras i satsningen på en mycket stor vindkraftpark i Markbygden.¹³⁴ Under förutsättning att bolaget beviljas samtliga nödvändiga tillstånd kan denna vindkraftpark komma att omfatta uppemot 1 100 vindkraftverk på ett cirka 450 kvadratkilometer stort område.¹³⁵ Fullt utbyggd kommer vindkraftparken tillhöra de allra största i världen.¹³⁶ Detta kapitel redogör för de förankringsprocesser som föregått regelansvariga myndigheters beslut att bevilja Markbygden Vind tillstånd att genomföra pilotprojekten vid Dragaliden och Stor-Blåliden samt den storskaliga satsningen om 1101 vindkraftverk. Figuren nedan ger en överblick av de beslut som kapitlet granskar i fallet Markbygden.

Figur 10. Myndigheter och tillståndsprocesser – Markbygden.

	Vindkraftpark	Dragaliden	Stor-Blåliden	Markbygden 1 101
Myndighet				
Miljö- och byggnämnden		Bygglov	—	—
Kommunfullmäktige		—	—	Översiktsplan, fördjupning landsbygden
Länsstyrelsen		Miljötillstånd	Miljötillstånd	Miljötillstånd
Regeringen		—	—	Tillåtlighet

¹³² Piteå Museum, (odaterad), "Markbygden från skogsbygd till industrilandskap – landskap, bebyggelse och livsmiljö", s. 1

¹³³ Markbygden Vind, 2007-09-13, "Vindkraftsutbyggnad på Dragaliden i Piteå Kommun. Miljökonsekvensbeskrivning", s. 2 ff, Markbygden Vind, 2008-11-05, "Vindkraftsutbyggnad på Stor-Blåliden i Piteå Kommun. Miljökonsekvensbeskrivning", s. 3

¹³⁴ Advokatfirman Åberg & Co, 2007-09-13, "Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet", s. 2

¹³⁵ Bolaget måste söka miljötillstånd hos länsstyrelsen för skilda etapper i den storskaliga satsningen på 1 101 vindkraftverk. Dessa miljötillstånd har ännu inte beviljats.

¹³⁶ Markbygden Vind, 2008-05-26, "Vindkraft i Markbygden – ett regionalt industriprojekt inom förnyelsebar energi. Miljökonsekvensbeskrivning", s. 4, Markbygden Vind, 2007-07-06, "Samrådshandling. Vindkraft i Markbygden. Förstudie", s.7

3.1 Vindkraftparken Dragaliden

Bolaget Markbygden Vind har på fastigheten Piteå Kronopark 1:57, i området Dragaliden, ansökt om att uppföra en vindkraftpark. Tre förankringsprocesser är relevanta att studera i fallet Dragaliden. En förankringsprocess hänger samman med den detaljplan för området Dragaliden som miljö- och byggkontoret förberedde under våren 2007. Den förankringsprocess som inleddes under detaljplanearbetet kommer inte att kartläggas här med PRINCE eftersom processen avbröts. Processen kommer däremot att vägas in i den samlade bedömning av dialogen mellan berörda aktörer som presenteras i avsnitt 3.4. En förankringsprocess som kartläggs med PRINCE är sammanbunden med den ansökan om bygglov för 12 vindkraftverk som bolaget lämnade in till miljö- och byggnämnden 8 juni 2007.¹³⁷ Nämndens beslut föregicks av ett samrådsförfarande. Det samråd som hade inletts under detaljplanearbete fortsatte sommaren 2007 inom ramen för prövningen av bygglovansökan. Ett samrådsmöte hölls för ändamålet i Koler byagård 28 juni 2007.¹³⁸ Efter en prövning mot plan- och bygglagens bestämmelser beslutade miljö- och byggnämnden 21 augusti 2007 att meddela bygglov för 12 vindkraftverk:

Miljö- och byggnämnden beslutar att meddela bygglov för nybyggnad av 12 st. vindkraftverk enligt ansökan, att meddela sökanden om att en arkeologisk utredning måste genomföras innan verkens slutgiltiga placering bestäms. Sökande uppmärksammas på att länsstyrelsens tillstånd krävs om fornlämningar påverkas av projektet. Den exakta placeringen av vindkraftverken ska ske i samråd med miljö- och byggkontoret. De försiktighetsmått och skyddsåtgärder som tillståndet enligt miljöbalken anger och som berör bygglovet ska beaktas. När vindkraftverkens exakta positioner och höjder är fastställda skall detta meddelas Försvarmakten, Teracom och Luftfartsstyrelsen.¹³⁹

En annan förankringsprocess som studeras är kopplad till länsstyrelsens beslut 19 december 2007 att bevilja bolaget miljötillstånd för den planerade verksamheten. Bolagets ansökan lämnades till länsstyrelsen 13 september 2007. Ansökan avsåg tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken till uppförande och drift av vindkraftpark omfattande 12 vindkraftverk. Ansökan föregicks av samråd enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken, samrådet genomfördes under perioden 1 mars – 27 maj 2007. Länsstyrelsen beslutade ett drygt halvår senare att tillstyrka anläggning och drift av 12 vindkraftverk:

Den verksamhet som prövas i detta ärende kan förorsaka skador och olägenheter på människors hälsa och miljö genom i första hand buller, skuggor, ljus samt eventuellt nedfall av is. Miljöprövningsdelegationen anser att de villkor som föreskrivs i detta beslut utgör tillräckliga försiktighetsmått för att förebygga att verksamheten medför sådana

¹³⁷ Markbygden Vind, 2007-06-08, "Vindkraftutbyggnad på Dragaliden i Piteå kommun – Ansökan om bygglov"

¹³⁸ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2007-08-07, "Yttrande. Piteå Kronopark 1:57, Dragaliden. Nybyggnad av 12 st. vindkraftverk, Markbygden AB", s. 1, Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, (odaterad), dnr Lov 2007 (kungörelse införd i Piteå-Tidningen 21 juni 2007)

¹³⁹ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2007-08-21, "Sammanträdesprotokoll", s. 124

skador eller olägenheter. Villkoren kan heller inte anses orimliga att uppfylla. Mot denna bakgrund anser miljöprövningsdelegationen sammanfattningsvis att verksamheten går att förena med de allmänna hänsynsreglerna och målen i miljöbalken samt med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna. Miljöprövningsdelegationen anser därför att det finns förutsättningar för att ge tillstånd till verksamheten.¹⁴⁰

Förankringsprocesserna i respektive ärende beskrivs i de närmast följande avsnitten.

3.1.1 Bygglov

Miljö- och byggnämnden beslutade 21 augusti 2007 att bevilja bygglov för 12 vindkraftverk på Dragaliden. Beslutet föregicks av en förankringsprocess som inkluderade det samrådsförfarande som påbörjades under det detaljplanearbete som senare avbröts.¹⁴¹ Förankringsprocessen återskapas här med stöd av skriftliga samrådshandlingar, yttranden samt miljö- och byggnämndens beslut. Bolaget ansåg det vara nödvändigt att miljö- och byggnämnden påskyndade hanteringen av bygglovansökan. Bolagets förhoppning om skyndsam handläggning grundade sig i första hand på praktiska och ekonomiska överväganden: "Bolaget önskar en snabb hantering av ärendet, så att entreprenader och maskiner kan beställas inom kort. Förhoppningen är att verken kan levereras och driftsättas under 2008."¹⁴² Miljö- och byggnämnden ansåg att det fanns skäl att hantera bygglovets så fort som möjligt: "Det råder stor efterfrågan av vindkraftverk på världsmarknaden. Bolaget har fått löfte om leverans av verk till pilotanläggningen under förutsättning att man under mitten av år 2007 erhållit tillstånd att bygga anläggningen. Det finns mot bakgrund av de långa leveranstiderna på verk ett önskemål från bolaget att få veta kommunens inställning till projektet utan onödiga dröjsmål."¹⁴³ Kommunfullmäktige hade med beslutet om detaljplanen lagt fast kommunens inställning att pilotprojektet på Dragaliden skulle förverkligas. Miljö- och byggnämnden ansåg att kommunfullmäktiges inställning var avgörande i beslutet att godkänna bygglovansökan: "Kommunfullmäktige har delegerat till miljö- och byggnämnden rätten att anta den detaljplan för pilotanläggningen. I och med detta beslut finns ett kommunalt ställningstagande till etableringen som sådan."¹⁴⁴ Privatpersoner, företrädesvis bosatta i Markbygden, intog skilda positioner till den planerade verksamheten. En grupp fastighetsägare var ytterst kritiska emedan en annan grupp var positivt inställda till bolagets planer. Miljö- och byggnämnden värderade opinionsläget på följande sätt: "Ett samrådsmöte inför

¹⁴⁰ Länsstyrelsen Norrbotten, 2007-12-19, "Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå Kommun", s. 17 ff

¹⁴¹ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2007-08-21, "Sammanträdesprotokoll", s. 127 f

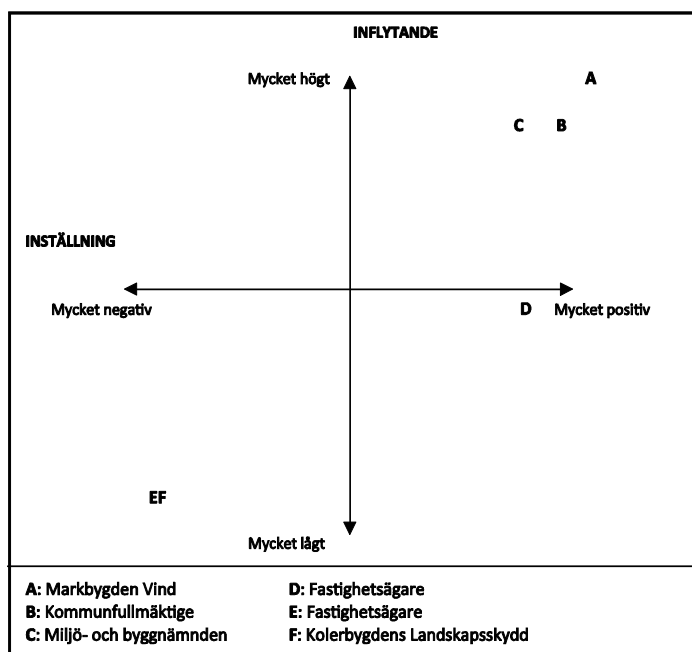
¹⁴² Markbygden Vind, 2007-06-08, "Vindkraftsutbyggnad på Dragaliden i Piteå kommun – Ansökan om bygglov", s. 6

¹⁴³ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2007-08-21, "Sammanträdesprotokoll", s. 127

¹⁴⁴ Ibid., s. 126

bygglovsprövningen genomfördes den 28 juni 2007 i Koler. Till mötet inbjöds skriftligen alla berörda grannar och markägare. Mötet var även utannonserat i ortspressen. Ett 20-tal besökare var närvarande vid mötet. Några av besökarna framförde kritik mot den planerade anläggningen medan merparten av de närvarande var positiva till projektet.¹⁴⁵ Föreningen Kolerbygdens Landskapsskydd riktade kraftig kritik på en rad punkter mot etableringen i Dragaliden. Föreningen drog slutsatsen att pilotanläggningen borde lokaliseras längre bort från befintlig bebyggelse.¹⁴⁶ Miljö- och byggnämnden noterade i sitt beslut att föreningen motsatte sig etableringen på Dragaliden men ansåg inte att föreningen anförde några acceptabla skäl att avstyrka Markbygden Vinds ansökan.¹⁴⁷ Figuren nedan ger en överblick av redovisade aktörers inställning och inflytande över det beslut som regelansvarig myndighet fattade:

Figur 11. Inflytandemönster – bygglov.



Figuren indikerar att vissa aktörer hade högre inflytande än andra över beslutet att tillstyrka bygglov för pilotanläggningen i Dragaliden. Bolaget noteras för ett avgörande inflytande. Beslutet överensstämde med bolagets avsikter och föranleddes av bolagets agerande. Kommunfullmäktige noteras för ett högt inflytande. Miljö- och byggnämnden tillskrev beslutet om detaljplan stor vikt för sitt ställningstagande i bygglovärendet. Kritiskt inställda aktörer noteras för ett ringa inflytande. Förslagen att antingen förkasta

¹⁴⁵ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2007-08-21, "Sammanträdesprotokoll", s. 126

¹⁴⁶ Föreningen Kolerbygdens Landskapsskydd, 2007-10-31-19, "Diarenummer 551-10939-07. Yttrande över Markbygden Vind AB ansökan om tillstånd att anlägga och driva tolv vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Dragaliden", s. 2

¹⁴⁷ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2007-08-21, "Sammanträdesprotokoll", s. 127

planerna på pilotanläggningen eller överväga alternativa lokaliseringar fick inget genomslag i miljö- och byggnämndens beslut.

3.1.2 Miljötillstånd

Länsstyrelsen beslutade 19 december 2007 att bevilja miljötillstånd för den planerade verksamheten. Beslutet föregicks av en förankringsprocess som inkluderade bolagets samråd enligt bestämmelserna i miljöbalkens 6 kap. Förankringsprocessen rekonstrueras här med stöd av samrådshandlingar, yttranden och länsstyrelsens beslut. TeliaSonera förklarade att pilotprojektet på Dragaliden inte påverkade radiolänkstråk, mobilnät och kabeldragningar.¹⁴⁸ Fiskeriverket framhållade att anläggningsarbeten bör ta hänsyn till fiskens vandring och reproduktionsmöjligheter.¹⁴⁹ Luftfartsverket konstaterade att myndigheten inte hade något att erinra mot den planerade verksamheten.¹⁵⁰ Miljö- och byggnämnden tillstyrkte etableringen på Dragaliden.¹⁵¹ Länsstyrelsen noterade att nämnden inte ansåg att några betydande bullerstörningar kunde uppstå till följd av etableringen.¹⁵² Östra Kikkejaure sameby var tveksam till etableringen på Dragaliden. Konsekvenser av anläggningsarbeten och driften av vindkraftverken ansågs dåligt utredda.¹⁵³ Under förutsättning att samebyn garanterades separata förhandlingar kunde dock Östra Kikkejaure acceptera pilotprojektet.¹⁵⁴ Samebyns inställning noterades av länsstyrelsen som uppmanade Markbygden Vind att samråda med samebyn.¹⁵⁵ Föreningen Kolerbygdens landskapsskydd avstyrkte den planerade verksamheten. Pilotprojektet ansågs medföra en alltför långtgående negativ påverkan på landskapsbilden.¹⁵⁶ Länsstyrelsen ansåg att föreningen inte framfört några tungt vägande skäl för att avstyra etableringen.¹⁵⁷ Av de 8 fastighetsägare som lämnade synpunkter på pilotprojektet var hälften i varierande grad kritiska emedan övriga var positiva.¹⁵⁸ Kritiskt inställda fastighetsägare menade att pilotprojektet borde förläggas till Storliden. En alternativ

¹⁴⁸ Markbygden Vind, 2007-05-31, "Vindkraftsutbyggnad på Dragaliden i Piteå kommun – Samrådsredogörelse", s. 4

¹⁴⁹ Ibid., s. 4

¹⁵⁰ Länsstyrelsen Norrbotten, 2007-12-19, "Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå Kommun", s. 15

¹⁵¹ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2007-10-23, "Sammanträdesprotokoll", s. 171

¹⁵² Länsstyrelsen Norrbotten, 2007-12-19, "Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå Kommun", s. 15

¹⁵³ Östra Kikkejaure Sameby, 2007-10-29, "Yttrande över ansökan om tillstånd för vindkraftpark i Dragaliden av Markbygden Vind", s. 1 f

¹⁵⁴ Markbygden Vind, 2007-05-31, "Vindkraftsutbyggnad på Dragaliden i Piteå kommun – Samrådsredogörelse", s. 4

¹⁵⁵ Länsstyrelsen Norrbotten, 2007-12-19, "Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå Kommun", s. 15

¹⁵⁶ Föreningen Kolerbygdens Landskapsskydd, 2007-10-31-19, "Diarenummer 551-10939-07. Yttrande över Markbygden Vind AB ansökan om tillstånd att anlägga och driva tolv vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Dragaliden", s. 1

¹⁵⁷ Länsstyrelsen Norrbotten, 2007-12-19, "Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå Kommun", s. 14

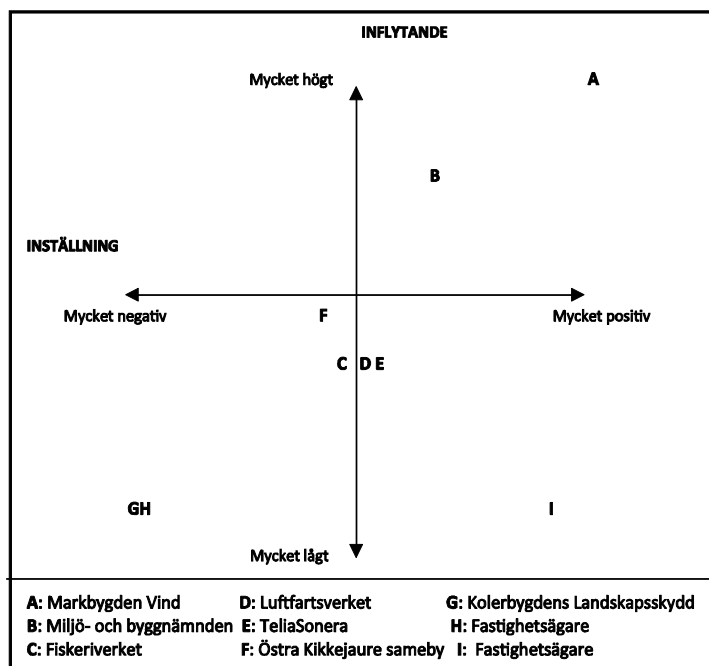
¹⁵⁸ Markbygden Vind, 2007-05-31, "Vindkraftsutbyggnad på Dragaliden i Piteå kommun – Samrådsredogörelse", s. 6, Länsstyrelsen Norrbotten, 2007-12-19, "Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå Kommun", s. 8

lokalisering ansågs innebära mindre påverkan på närboende och landskapsbilden. Länsstyrelsen genmälde:

Miljöprövningsdelegationen konstaterar att miljö- och byggnämnden i Piteå kommun har tillstyrkt ansökan emedan [fastighetsägare Hultet 1:1] samt föreningen Kolerbygdens Landskapsskydd har avstyrkt bolagets ansökan. De sistnämnda har bland annat anført att en etablering av vindkraft på platsen ej bör tillåtas på grund av risken för störningar av buller och skuggor från vindkraftverken. Miljöprövningsdelegationen anser emellertid att avståndet mellan verken och bebyggelsen är sådant att de villkor som har meddelats för buller och skuggor ska kunna uppfyllas. Bolaget har också i sin ansökan angivit att buller från verksamheten inte kommer att överskrida den ekvivalenta ljudnivån 40 dB (A) vid bostäder. Om det trots allt visar sig att buller vid viss vindriktning skulle bli för högt finns möjlighet att ställa av verken. Ifall det uppkommer störningar i form av skuggor så är det möjligt att stänga av verken. Mot bakgrund av detta gör miljöprövningsdelegationen att lokaliseringen är godtagbar ur buller- och skuggsynpunkt.¹⁵⁹

Figuren nedan ger en överblick av redovisade aktörers inställning och inflytande över det beslut som regelansvarig myndighet fattade:

Figur 12. Inflytandemönster – miljötillstånd.



¹⁵⁹ Länsstyrelsen Norrbotten, 2007-12-19, "Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå Kommun", s. 16

Figuren visar att olika aktörer hade olika tyngd i beslutet att tillstyrka miljötillstånd för pilotprojektet på Dragaliden. Statliga myndigheter intog en neutral hållning till projektet under villkoret att planerna inte störde deras respektive verksamheter. Samebyn Östra Kikkejaure framförde argument som hade viss betydelse för länsstyrelsens ställningstaganden. Den opposition som bildades mot den planerade verksamheten hade inget inflytande över länsstyrelsens beslut. Synpunkter på alternativa lokaliseringar och risker med bullerstörningar ansågs inte tillräckligt starka för att få genomslag i det beslut som länsstyrelsen fattade.

3.2 Vindkraftparken Stor-Blåtiden

Utöver pilotprojektet vid Dragaliden har bolaget Markbygden Vind för avsikt att uppföra ytterligare ett pilotprojekt inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57. Det andra pilotprojektet i ordningen är lokaliserat till Stor-Blåtiden. En förankringsprocess är relevant att studera i fallet Stor-Blåtiden. Bolaget inkom 13 november 2008 med en ansökan om miljöfarlig verksamhet till länsstyrelsen i Norrbottens län. Ansökan avsåg tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken till uppförande och drift av 8 vindkraftverk.¹⁶⁰ Bolagets ansökan föregicks av samråd enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken, samrådet genomfördes perioden 4 juli – 11 augusti 2008.¹⁶¹ Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation inhämtade synpunkter från olika aktörer i ett remissförfarande, synpunkter som bolaget något senare fick möjlighet att kommentera. Myndigheten fattade 19 november 2009 beslut att bevilja bolaget tillstånd för den ansökta verksamheten:

Den verksamhet som prövas i detta ärende kan förorsaka skador och olägenheter på människors hälsa och miljö genom i första hand buller, skuggor, ljus samt eventuellt nedfall av is. Miljöprövningsdelegationen anser att de villkor som föreskrivs i detta beslut utgör tillräckliga försiktighetsmått för att förebygga att verksamheten medför sådana skador eller olägenheter. Villkoren kan heller inte anses orimliga att uppfylla (...). [M]iljöprövningsdelegationen [anser] sammanfattningsvis att verksamheten går att förena med de allmänna hänsynsreglerna och målen i miljöbalken samt med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna. Miljöprövningsdelegationen bedömer att miljökonsekvensbeskrivningen utgör ett tillräckligt underlag för att göra en samlad bedömning av den planerade verksamhetens inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. Miljöprövningsdelegationen anser därför att miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas enligt 6.kap. 9 § miljöbalken.¹⁶²

¹⁶⁰ Advokatfirman Åberg & Co, 2008-11-05, "Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet", s. 1

¹⁶¹ Markbygden Vind, "Vindkraft i Markbygden. Stor-Blåtiden. Inbjudan till samråd", s.1

¹⁶² Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-11-19, Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå Kommun, s. 17 ff

Det kommande avsnittet redogör i detalj för de aktörer som medverkade i förankringsarbetet som ägt rum i samband med pilotprojektet på Stor-Blåliden.

3.2.1 Miljötillstånd

Länsstyrelsen beslutade alltså 19 november 2009 att meddela Markbygden Vind miljötillstånd för pilotprojektet på Stor-Blåliden. Beslutet föregicks av en förankringsprocess som omfattade det samråd som bolaget genomförde i enlighet med bestämmelserna i 6. Kap. miljöbalken. Förankringsprocessen rekonstrueras här med stöd av samrådshandlingar, remisser och länsstyrelsens beslut. Teracom meddelade att man inte hade något att erinra mot projektet.¹⁶³ Markbygden Vind intygade att bolaget upprättat en diskussion med Teracom angående vissa tekniska problem som kunde förväntas uppstå vid ett av vindkraftverken.¹⁶⁴ Transportstyrelsen hade heller inget att erinra mot projektet. Myndigheten hävdade dock att Markbygden Vind måste ta hänsyn till regler beträffande hinderbelysning. Länsstyrelsen konstaterade att Transportstyrelsens argumentation var riktig.¹⁶⁵ Även Banverket, Boverket och Försvarmakten förklarade att de inte hade något att erinra mot pilotprojektet.¹⁶⁶ Miljö- och byggnämnden tillstyrkte i etableringen men hävdade samtidigt att delar av områdets ursprungliga karaktär måste säkerställas:

Miljö- och byggnämnden anser att tillstånd kan meddelas för anläggande och drift av 8 vindkraftverk på Stor-Blåliden. Anläggningen på Stor-Blåliden är ett pilotprojekt för den större vindkraftetableringen i Markbygden. Pilotprojektet ska kunna ge svar på frågor rörande vindkraftens effekter på andra intressen för att på sikt underlätta bedömningen av lokalisering och utformning av den fortsatta etableringen av vindkraft i Markbygden. Det skall ställas krav på lämpliga undersökningar i Stor-Blåliden för att kunna följa upp effekterna av vindkraft. (...) Studier av effekter beroende på vindkraft i Markbygden är beroende av bra initiala undersökningar innan vindkraftverk finns etablerade på flera platser i Markbygden. (...) Förslag till övergripande kompensationsåtgärder för Markbygdenprojektet samt för delområdet Stor-Blåliden ska tas fram av bolaget. Etableringen av vindkraft i Markbygden medför storskalig påverkan på landskapet, inverkan på naturskyddade områden och områden med höga natur- och friluftsvärden. Kompensationsåtgärder kan exempelvis göras i form av avsättningar av medel för naturvårds- och friluftsåtgärder samt reservatsbildning för att bibehålla delar av de värden som finns i området (...) Miljö- och byggnämnden anser att etableringen av vindkraft i

¹⁶³ Teracom, 2008-10-03, "Yttrande till vindkraftsetablering med föreslagen placering på fastigheten Piteå Kronopark 1:57 i Piteå kommun"

¹⁶⁴ Markbygden Vind, 2008-11-13, "Samrådsredogörelse", s. 3

¹⁶⁵ Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-11-19, "Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå Kommun", s. 17

¹⁶⁶ Boverket, 2008-08-11, "Samråd enligt Miljöbalken avseende uppförande av vindkraft i Markbygden, Stor-Blåliden, Piteå kommun, Banverket, 2008-06-04, "Vindkraft i Markbygden Stor-Blåliden, Piteå kommun", Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-11-19, Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå Kommun, s. 18

Markbygden är ett så storskaligt projekt att medel för att delar av områdets natur-, kultur- och friluftsvärden säkras eller stärks för framtiden bör ingå eftersom projektet medför storskalig påverkan på landskapet, inverkan på naturskyddade områden och områden med höga natur- och friluftsvärden.¹⁶⁷

Länsstyrelsen menade att nämnden, i egenskap av tillsynsmyndighet, hade goda skäl att upprätta ett kontrollprogram som följde upp verksamhetens konsekvenser för djurlivet.¹⁶⁸ Kommunstyrelsen tillstyrkte etableringen på Stor-Blåliden:

Etableringen av Markbygden vindkraftspark kommer att innebära en betydande utvecklingsinjektion både för Markbygden, Piteå och hela regionen. Detta är huvudanledningen till att Piteå kommun ställer sig mycket positiv till denna exploatering. Vi måste dock här vara medvetna om att parkens storlek och dess placering på en skogsbeklädd högplatå i Norrbottens inland innebär att Markbygden Vind/Enercon får utföra ett pionjärbete där faktorer som kyla, turbulent vind och infrastruktur utgör variabler som ännu inte är prövade i full skala. Detta är anledningen till att projektören behöver pilotprojektet i form av Dragaliden och Stor-Blåliden för att testa förhållandena innan man kör igång med den totala byggnationen. I Stor-Blåliden avser man också att testa några av de högsta tornhöjderna som hittills har använts i världen samt de största turbiner som idag kan tillverkas (6 MW). Testningen av dessa jätteturbiner kommer att ge de kalkylunderlag som behövs inför den fortsatta Markbygdensatsningen. Med hänvisning till ovanstående anser Piteå kommun att det är synnerligen viktigt att tillstånd ges till Stor-Blålidens anläggning och drift.¹⁶⁹

Länsstyrelsen noterade att den fördjupade översiktsplan för landsbygden som kommunstyrelsen tillstyrkt inkluderade Stor-Blåliden. Länsstyrelsen refererade dock i övrigt inte explicit till kommunala ställningstaganden. Tre fastighetsägare yttrade sig antingen negativt eller positivt till den planerade verksamheten. Dessa ståndpunkter kommenterades inte av länsstyrelsen.¹⁷⁰ Kolerbygdens Landskapsskydd avstyrkte den planerade verksamheten som ansågs förstöra ett viktigt naturområde väster om stambanan.¹⁷¹ Länsstyrelsen avslog föreningens yrkande.¹⁷² Östra Kikkejaure sameby motsatte sig planerna på vindkraft i Stor-Blåliden. Vindkraftens konsekvenser för rennäringen ansågs otillräckligt utredda.¹⁷³ Länsstyrelsen diskuterade samebyns inställning

¹⁶⁷ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2009-06-10, "Sammanträdesprotokoll", s. 65 f

¹⁶⁸ Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-11-19, "Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå Kommun", s. 17

¹⁷⁰ Markbygden Vind, Samrådsformulär, 2008-09-30, fastighet Björkliden 1:11, Markbygden Vind, Samrådsformulär, 2008-08-07, fastighet Strömnäs 1:4 Markbygden Vind, Samrådsformulär, 2008-08-07, fastighet Björkliden 1:3, 1:15

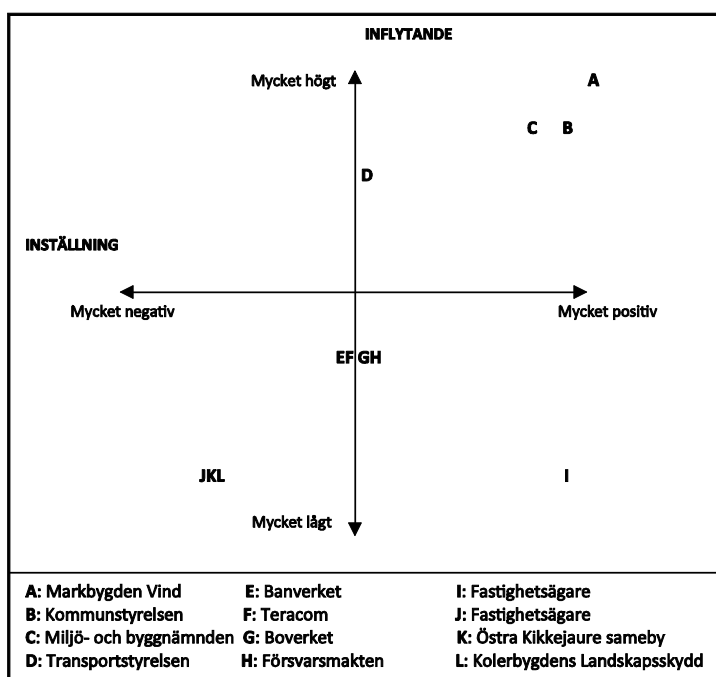
¹⁷¹ Föreningen Kolerbygdens Landskapsskydd, 2009-08-19, "Ärende 551-14963-08, vindkraftetablering på Stor-Blåliden", s. 1

¹⁷² Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-11-19, "Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå Kommun", s. 19

¹⁷³ Östra Kikkejaure Sameby, 2009-06-23, "Angående ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet i Stor-Blåliden inom Piteå kommun", s. 1 f

men ansåg den inte tillräckligt stark för att avstyrka planerna: ”Det är riktigt att rennäringen ska främjas i Sverige, det framgår av såväl nationell rätt som av internationell rätt. Miljöprövningsdelegationen delar dock inte samebyns uppfattning att rennäringen skulle ha ett absolut företräde [över annan verksamhet]. (...) Den tillståndsgivna etableringen kan inte anses medföra att förutsättningarna att bedriva rennäring blir ohållbara, varför samebyn inte kan sägas förnekas rätten till sitt kulturliv (...).¹⁷⁴ Figuren nedan ger en överblick av redovisade aktörers inställning och inflytande över det beslut som regelansvarig myndighet fattade:

Figur 13. Inflytandemönster – miljötillstånd.



Figuren visar att vissa aktörer hade högre inflytande över länsstyrelsens beslut än andra. Bolaget noteras för ett mycket högt inflytande eftersom länsstyrelsens beslut överensstämde med bolagets intentioner och förorsakades dessutom av bolagets handlande. Transportstyrelsen hade ett distinkt inflytande i ärendet genom att driva frågan om hinderbelysning. Omständigheten att övriga statliga aktörer intog en neutral hållning till pilotprojektet försvagade sannolikt inte bolagets position. Kommunala aktörer noteras för ett distinkt inflytande. Så vitt det går att se sökte länsstyrelsen stöd för sitt beslut i den fördjupade översiktsplanen som pekade ut Stor-Blåliden som ett lämpligt område för vindkraft. De aktörer som avstyrkte verksamheten hade inget inflytande över

¹⁷⁴ Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-11-19, ”Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå Kommun”, s. 13

länsstyrelsens beslut. Myndigheten underkände exempelvis samebyns ståndpunkt att planerna på vindkraft kolliderade med rennärningen i området.

3.3 Vindkraftparken Markbygden 1 101

Pilotprojekten vid Dragaliden och Stor-Blåliden utgör som tidigare nämnt förberedelser inför en storskalig satsning i Markbygden. Tre förankringsprocesser är relevanta att studera angående denna satsning. En av förankringsprocesserna hänger samman med den fördjupade översiktsplan för landsbygden som kommunfullmäktige fastställde 17 december 2007. Första halvåret 2005 genomfördes särskilda samrådsmöten i byar, företrädare för kommunen deltog även i ett antal reguljära byamöten. Ett förslag till översiktsplan upprättades och ställdes ut i stadshuset, huvudbiblioteket och samlingslokaler i större byar under perioden 14 september – 9 november 2005.¹⁷⁵ Under utställningsperioden inkom synpunkter på den storskaliga vindkraftsatsningen i Markbygden.¹⁷⁶ Översiktsplanen omarbetades under 2006 och godkändes av kommunstyrelsens arbetsutskott i januari 2007. Planen ställdes ut 2 april – 7 juni samma år i stadshuset, huvudbiblioteket och större byar.¹⁷⁷ Under denna period inkom förslag och synpunkter på utställningsmaterialet.¹⁷⁸ Kommunfullmäktige beslutade 17 december 2007 att anta översiktsplanen som pekade ut ett område där 200-500 vindkraftverk kunde tillåtas:

En intressant inom vindkraftbranschen har påbörjat ett samråd med allmänhet och myndigheter för byggande av 200-500 vindkraftverk i området. Om den planerade vindkraftsetableringen genomförs kommer tillskottet av ny energi att bli mellan 3-8 TWh el per år motsvarande 2-5% av hela landets produktion av el. Jämförelsevis producerar Skellefteälven ca 4,3 TWh per år. Förutom energi så kommer en utbyggnad av den storleksordningen ge 300-500 årsarbetstillfällen under byggtiden fördelade på ca 6-8 år. I driftsskedet bedöms det ge ca 40 årsarbetstillfällen under 25 år. Kommunen bör verka för ett lokalt ägande av en del av vindkraftverken eller att exploatörerna avsätter bygdemedel. Vindkraften kan därigenom bidra till en positiv utveckling i området. Kommunen eftersträvar att bli en energikommun och där vindkraftselen kan bidra till utveckling av drivmedels- och transportsektorn. De i planen föreslagna utredningsområdena är lokaliserade så att störningar för bostadsbebyggelse i form av buller, reflexer, skuggbildning och landskapsbild minimeras. De krav som finns i plan- och bygglagen respektive miljöbalken när det gäller lokalisering av vindkraft kommer att uppfyllas.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Piteå Kommun, Kommunfullmäktige, 2007-12-17, "Sammanträdesprotokoll", s. 14

¹⁷⁶ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2006-12-19, "Översiktsplan Piteå kommun. Fördjupning Landsbygden. Samrådsredogörelse"

¹⁷⁷ Piteå Kommun, Kommunfullmäktige, 2007-12-17, "Sammanträdesprotokoll", s. 14

¹⁷⁸ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2007-10-21, "Utlåtande. Yttranden som inkommit efter utställningen 2.4 – 7.6 2007. Översiktsplan Piteå kommun. Landsbygden"

¹⁷⁹ Piteå Kommun, 2007-12-17, "Översiktsplan Piteå kommun. Fördjupning Landsbygden. Huvuddokument.", s. 116

Kapitlet studerar även den förankringsprocess som föregick länsstyrelsens beslut att yttra sig positivt om den storskaliga satsningen i Markbygden. Bolaget ansökte 23 maj 2008 om tillstånd för miljöfarlig verksamhet hos länsstyrelsen. Ansökan avsåg tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken att uppföra och driva maximalt 1 101 vindkraftverk inom fastigheterna Piteå Kronopark 1:57, Hultet 1:3 och Åträsk 8:1.¹⁸⁰ Bolagets ansökan föregicks av samråd enligt 6 kap. miljöbalken. Samrådsförfarandet sträckte sig från oktober 2006 till maj 2008. Ett samrådsunderlag skickades ut 15 oktober 2006 till aktörer som bolaget ansåg vara berörda av projektet varpå ett inledande samråd följde. Allmänheten, myndigheter, organisationer och andra intresserade bereddes möjlighet att inlämna synpunkter fram till 27 november 2006. Markbygden Vind höll under perioden oktober 2006 - februari 2007 tre samrådsmöten för allmänheten, mötena förlades till byarna Långträsk, Stockbäcken och Bänkerudden. Hösten 2006 inledde bolaget en förstudie som avslutades sommaren 2007. Förstudien utgjorde en samrådshandling som allmänheten, föreningar och samebyar fick lämna synpunkter på fram till och med september 2007. Dessförinnan hade Markbygden Vind genomfört ett inledande samråd med berörda samebyar i slutet av 2006. Samrådet fördjupades 2007-2008 med Östra Kikkejaure som bolaget ansåg vara den sameby som berördes mest av den planerade verksamheten. Markbygden Vind etablerade även på ett tidigt stadium kontakter med organisationer som tar tillvara fågelskyddsintresset. Dessutom etablerades kontakter med fem så kallade referensgrupper som skulle representera lokalbefolkningen i Markbygden samt näringslivet i Piteå kommun.¹⁸¹ Markbygden Vind sammanfattade samråden fram till och med sommaren 2007 i en särskild samrådshandling. Dokumentet slog fast att den storskaliga satsningen avsåg 300-600 vindkraftverk.¹⁸² I maj 2008 presenterade bolaget sin miljökonsekvensbeskrivning. Bolaget slog nu fast att den storskaliga satsningen omfattade 500-1100 vindkraftverk och att satsningen hade stöd i kommunens översiktsplan för landsbygden.¹⁸³ Länsstyrelsen tog ställning till bolagets ansökan våren 2009. Myndigheten meddelade att bolagets ansökan kunde tillåtas men överlät till regeringen att ta ställning genom en tillåtlighetsprövning:

Miljöprövningsdelegationen anser att Markbygden Vind AB:s (bolaget) begäran att totalt få anlägga och driva 1101 vindkraftverk kan tillåtas i den utsträckning etablering av vindkraft inte kommer i konflikt med totalförsvarets intressen. (...) Miljöprövningsdelegationen anser att miljökonsekvensbeskrivningen, den socioekonomiska konsekvensanalysen och övrigt ingivet material ger en tillräckligt klar bild av den planerade verksamheten för att tillåtlighetsfrågan ska kunna bedömas. (...)

¹⁸⁰ Advokatfirman Åberg & Co, 2008-05-23, "Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet", s. 1

¹⁸¹ Markbygden Vind, 2008-05-26, "Vindkraft i Markbygden – ett regionalt industriprojekt inom förnyelsebar energi. Miljökonsekvensbeskrivning", s. 14 f

¹⁸² Markbygden Vind AB, 2007-07-06, "Samrådshandling. Vindkraft i Markbygden. Förstudie.", s. 2

¹⁸³ Markbygden Vind, 2008-05-26, "Vindkraft i Markbygden – ett regionalt industriprojekt inom förnyelsebar energi. Miljökonsekvensbeskrivning", s. 14 f, Advokatfirman Åberg & Co, 2008-05-23, "Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet", s. 2

Vid tillåtlighetsbedömningen måste en mängd avvägningar göras mellan intresset av att öka andelen förnyelsebar energi och andra viktiga och skyddsvärda intressen. Den svåraste avvägningen avser påverkan på rennäringen. (...) Vindkraftparken i Markbygden kan fullt utbyggd utgöra 80-120 % av det nationella planeringsmål på 10 TWh som har fastställts av riksdagen för vindkraft för år 2015. Etablering av vindkraft i Markbygden torde i väsentlig utsträckning kunna bidra till att uppfylla de nationella mål som finns inom klimatområdet. Det mycket stora intresset att öka andelen förnyelsebar energi i det svenska energiförsörjningssystemet och vindkraftparkens relativt begränsade påverkan på rennäringen och skogsrenskötseln i stort i Sverige talar för att vindkraftparken kan tillåtas. Åtgärder bör vidtas i den utsträckning det kan anses vara möjligt och rimligt som möjliggör för rennäringens intresset och vindkraftsintresset att samexistera i området. Dock görs bedömningen att vindkraftsintresset bör äga företräde i de fall samexistens inte bedöms vara möjlig.¹⁸⁴

Den förankringsprocess som föregick regeringens beslut 4 mars 2010 att bevilja tillåtlighet för den storskaliga satsningen i Markbygden studeras också i detta kapitel. Efter överläggningar med bolaget våren 2008 fattade miljö- och byggnämnden beslut att rekommendera kommunfullmäktige att till regeringen hemställa om tillåtlighetsprövning. Nämnden motiverade beslutet med hänvisning till att projektet väcker frågor av nationell dignitet där hänsyn exempelvis måste tas till nationella miljökvalitetsmål, rennäring och totalförsvarets intressen.¹⁸⁵ Kommunfullmäktige beslutade att följa nämndens och, sedermera även, kommunstyrelsens förslag.¹⁸⁶ Mot bakgrund av bestämmelserna i 17 kap. 3 § beslutade regeringen 25 september 2008 om en tillåtlighetsprövning av den storskaliga satsningen i Markbygden.¹⁸⁷ Ett och ett halvt år senare tog regeringen slutgiltig ställning i ärendet. Den 4:e mars 2010 meddelade regeringen att verksamheten beviljades tillåtlighet:

Regeringen tillåter, med den begränsning som kan följa av villkoren, att högst 1101 vindkraftverk med en totalhöjd på högst 200 meter anläggs och drivs inom fastigheterna Piteå Kronopark 1:57, Hultet 1:3 och Åträsk 8:1 i Piteå kommun. Utbyggnaden kan ske inom det område som benämns Utredningsområde och som markerats på kartan på s. 10 i Teknisk beskrivning, daterade 2008-05-26. De byggnads- och anläggningsåtgärder som krävs för verksamheten ska ha vidtagits senast den 31 december 2021. Tillåtligheten förfaller för den del av verksamheten för vilken sådana åtgärder inte har vidtagits vid denna tidpunkt. Tillåtligheten gäller i 30 år från den dag Markbygden Vind AB (bolaget) anmäler till Länsstyrelsen i Norrbottens län att verksamheten eller del av denna tagits i drift. (...) Regeringen överlämnar ärendet till Miljöprövningsdelegationen vid

¹⁸⁴ Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-04-03, "Överlämnande av ansökan från Markbygden Vind AB om tillstånd enligt 9 kapitlet miljöbalken att uppföra och driva vindkraftverk inom Markbygden i Piteå kommun", s. 1 f

¹⁸⁵ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2008-05-22, "Sammanträdesprotokoll", s. 90

¹⁸⁶ Piteå Kommun, Kommunfullmäktige, 2008-06-23, "Sammanträdesprotokoll", s. 23

¹⁸⁷ Regeringen, Miljödepartementet, 2008-09-25, "Regeringsbeslut. M2008/2903//F/M, .s. 8

Länsstyrelsen i Norrbottens län för fortsatt prövning av bolagets ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.¹⁸⁸

Förankringsprocesserna i respektive prövningsförfarande beskrivs i de närmast följande avsnitten.

3.3.1 Översiktsplan, fördjupning landsbygden

Kommunfullmäktige beslutade 17 december 2007 att anta översiktsplanen för landsbygden som pekade ut ett område i Markbygden som lämpligt för etablering av 200-500 vindkraftverk. Beslutet föregicks av en förankringsprocess som inkluderade skriftliga och muntliga samrådsförfaranden som genomfördes åren 2005 - 2007. Förankringsprocessen rekonstrueras här med hjälp av remissvar från allmänheten samt yttranden och beslut från kommunala aktörer. År 2005 kommenterades den storskaliga satsningen i Markbygden av en bybo i Långträsk som menade att satsningen borde startas så fort som möjligt eftersom den skulle öka antalet arbetstillfällen i området.¹⁸⁹ Kommunen slog fast i en kommentar att översiktsplaneringen gjordes i syfte att underlätta etablering av vindbruk i Markbygden.¹⁹⁰ Våren 2007 yttrade sig Markbygden Vind över det planförslag som hade omarbetats 2006. Bolaget fällde följande kommentarer om planförslaget:

Översiktsplanens utpekade utredningsområde för vindkraft stämmer väl överens och inkluderar i huvudsak de utbyggnadsområden som bolaget planerar för. Bolaget har emellertid några kommentarer på planens innehåll: På sidan 104 i översiktsplanen föreslår bolaget att texten under rubriken *Riksintresse* omformuleras till: Vindkraftverk och andra energianläggningar skall lokaliseras och utformas med hänsyn till riksintressen. Av bl.a. den anledningen har föreslagits att vindkraftverk skall placeras väster om E4. Ny vindkraft får inte heller inkräkta på beslutade Natura 2000-områden. Planläggning av vindkraft inom rennäringens riksintressen kan ske om det kan påvisas att rennäringens bedrivande inte påtagligt försvåras. (...) Kommunens utredningsområde kring Rogerträsket ligger inom utpekat kärnområde av riksintresse för rennäringen. Området är enligt bolagets bedömningar heller inte intressant för vindkraftetablering och kan därför tas bort ur planen. Bolaget föreslår dock att området ersätts med ett område av motsvarande storlek på Skällberget.¹⁹¹

¹⁸⁸ Regeringen, Miljödepartementet, 2010-03-04, "Regeringsbeslut. M2009/1517/F/M, .s.1

¹⁸⁹ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2006-12-09, "Samrådsredogörelse. Översiktsplan Piteå kommun landsbygden", s. 43

¹⁹⁰ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2006-12-09, "Samrådsredogörelse. Översiktsplan Piteå kommun landsbygden", s. 43

¹⁹¹ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2006-12-09, "Samrådsredogörelse. Översiktsplan Piteå kommun landsbygden", s. 41

Kommunen förklarade sig beredd att korrigera översiktsplanen i enlighet med bolagets synpunkter: ”Kommunen har justerat planen som föreslås i [Markbygden Vinds synpunkt om riksintresse] och [Markbygden Vinds synpunkt att även samebyn Västra Kikkejaure berörs av vindkraftsplanerna]. När det gäller [Markbygden Vinds synpunkter på utredningsområdets omfattning] så har kommunen kompletterat planen med ett område kring Skällberget”.¹⁹² Försvarsmakten menade att planförslaget var bristfälligt. Myndigheten hävdade bestämt att kommunen måste justera översiktsplanen så att totalförsvarets intressen kunde tillgodoses.¹⁹³ Kommunen noterade kritiken men såg inga skäl att tillmötesgå dessa synpunkter: ”Kommunen är i dagsläget inte beredd att justera planen på det sätt som Försvarsmakten föreslår. Kommunen kommer att inleda förhandlingar med staten för att se om eventuella konflikter mellan statens intressen contra vindkraftens utbyggnad i området går att lösa.”¹⁹⁴ Ett dussintal fastighetsägare menade att det var nödvändigt att planförslaget reviderades i den del som rörde Bänkerträsk och Kolerträsk. Fastighetsägarna menade att dess båda områden skulle undantas från det utpekade området för vindkraft.¹⁹⁵ En annan grupp fastighetsägare sade kategoriskt nej till vindkraft i hela Kolerområdet. Föreningen Kolerbygdens Landskapsskydd var också av denna åsikt.¹⁹⁶ Kommunen svarade att översiktsplanen skulle ta hänsyn till de särskilda omständigheter som rådde vid sjön Bänkerträsk.

Kommunen har justerat utredningsområdet runt Bänkerträsket så att avståndet mellan bebyggelsen och utredningsområdet blir ca 1200-1500 m. Genom det nu ökade avståndet mellan bebyggelsen och den planerade vindkraftsparken bedöms inga störningar i form av buller, skuggor eller reflexer uppstå. Utbyggnaden ska ske så att vattendragen inte påverkas och påverkan på växt- och djurliv i övrigt minimeras. All form av vindkraftsutbyggnad kommer att påverka landskapsbilden. Kommunen är medveten om att det råder delade meningar om förändringen av landskapet är bra eller dålig (...) I översiktsplanen tar kommunen ställning till hur mark- och vattenområdena kan nyttjas. I dag nyttjas områdena för skogsbruk. I detta fall gör kommunen den bedömningen att området bör få nyttjas för vindkraft eftersom detta markutnyttjande går bra att kombinera med skogsbruket.¹⁹⁷

Figuren nedan ger en överblick av redovisade aktörers inställning och inflytande över det beslut som regelansvarig myndighet fattade.

¹⁹² Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2006-12-09, ”Samrådsredogörelse. Översiktsplan Piteå kommun landsbygden”, s. 41

¹⁹³ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2007-10-21, ”Översiktsplan Piteå kommun. Fördjupning för Landsbygden. Utlåtande”, s. 43

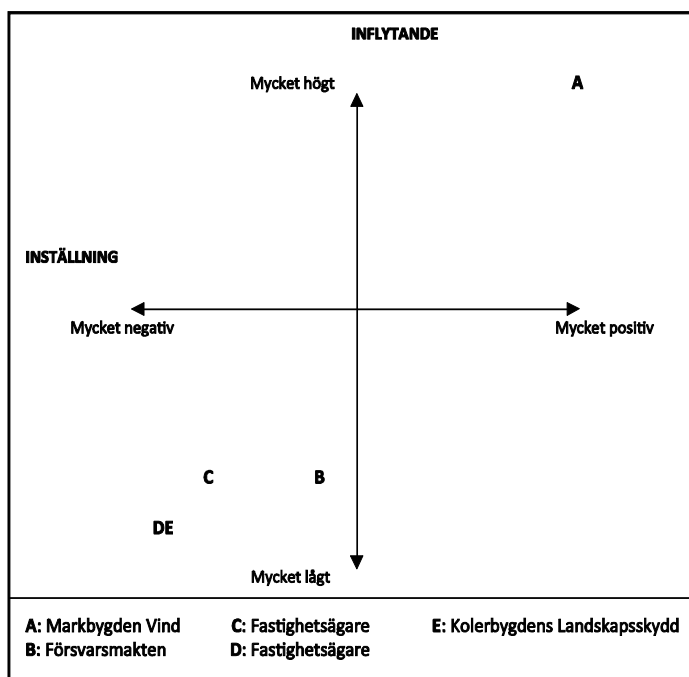
¹⁹⁴ Ibid., s. 43

¹⁹⁵ Ibid., s. 8

¹⁹⁶ Ibid., s. 34

¹⁹⁷ Ibid., s. 5

Figur 14. Inflytandemönster – översiktsplan, landsbygden.



Figuren indikerar att formuleringar i översiktsplanen som berör vindkraft dikterades av bolagets planer, vilket gör att Markbygden Vind hade ett högt inflytande i ärendet. Det är vidare värt att notera att Försvarsmakten, till skillnad från fallen Dragaliden och Stor-Blåliden, inte hade något inflytande över regelansvarig myndighets beslut. Det kan även konstateras att de aktörer som hävdade att planerna på vindkraftverk vid Bänkerträsket med omnejd borde justeras hade ett högre inflytande de aktörer som kategoriskt motsatte sig etablering av vindkraft i Kolerområdet. Det mer måttfulla sättet att argumentera åstadkom en justering i översiktsplanen som innebar att avståndet mellan bebyggelsen och utredningsområdet sattes till 1200-1500 meter. Det är noterbart att samebyn Östra Kikkejaure, som medverkat i samtliga miljötillståndsprövningar, inte återfanns i förankringsprocessen som föregick beslutet om översiktsplanen för landsbygden. Översiktsplanen slog fast att rennäringens behov av betesområden utgör ett riksintresse men utvecklar inte hur kommunen förhåller sig till den intresseavvägning som möjligheten skulle behöva göras gentemot vindkraften.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Piteå Kommun, Miljö- och kontoret, 2007-10-21, "Översiktsplan Piteå kommun. Fördjupning för Landsbygden. Utlåtande", s. 122

3.3.2 Miljötillstånd

Länsstyrelsen beslutade 3 april 2009 att i sitt yttrande till regeringen tillstyrka den storskaliga satsningen om 1 101 vindkraftverk. Beslutet föregicks av en förankringsprocess som inkluderade bolagets samråd enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och länsstyrelsens remissförfarande. Förankringsprocessen rekonstrueras här med stöd av bolagets samrådsdokumentation, remisser och länsstyrelsens beslut. Källäget visar att länsstyrelsen mottog fler remisser än vad myndigheten tog uttrycklig ställning till i sitt yttrande till regeringen. Länsstyrelsen menade att de remisser som lämnades utan kommentar skulle hanteras i eventuellt efterföljande prövningar av miljötillstånd för enskilda etapper i den storskaliga statsnigen.¹⁹⁹ Sámediggi (Sametinget), Sámmid Riikkasearvi (Svenska samernas riksförbund) och Semisjaur-Njarg sameby hade yttrat sig negativt angående den planerade verksamheten men yttranden ansågs inte tillhöra tillåtlighetsärendet.²⁰⁰ Försvarsmakten menade att man accepterade cirka 90 procent av det maximalt angivna antalet vindkraftverk.²⁰¹ Länsstyrelsen slog fast att totalförsvarets intressen äger företräde gentemot vindkraftsintresset.²⁰² Myndigheten menade också att Transportstyrelsen ställde legitima krav på bolagets planer för Markbygden.²⁰³ Kommunstyrelsen förklarade sig mycket positivt inställd till bolagets ansökan:

Markbygden är Piteås glesbygd som under lång tid haft en minskande befolkning. Den del av Markbygdens invånare som idag är i arbetsför ålder arbetar huvudsakligen i omkringliggande huvudorter d.v.s. Piteå, Luleå och Älvsbyn. Endast ett fåtal arbetstillfällen kan erbjudas lokalt. En etablering av en vindkraftspark av denna dimension kommer att ge en betydande positiv injektion i Markbygden och också en betydande lokal sysselsättningseffekt. (...) Etableringen av vindkraftsparken kommer också att ge en stor global miljönytta i form av förnyelsebar miljövänlig elektricitet. Lokalt kommer det dock självklart bli ingrepp i naturen (...). Det är därför viktigt att, vid en exploatering, överväga alla relevanta miljöaspekter så att eventuella negativa konsekvenser minimeras. (...) Enligt vår uppfattning är dock värdet av de positiva effekterna avsevärt större än värdet av de negativa konsekvenserna. (...) Med hänvisning till ovanstående ställer sig kommunstyrelsen mycket positiv till Markbygden Vind AB:s tillståndsansökan.²⁰⁴

¹⁹⁹ Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-04-03, "Överlämnande av ansökan från Markbygden Vind AB om tillstånd enligt 9 kapitlet miljöbalken att uppföra och driva vindkraftverk inom Markbygden i Piteå kommun", s. 21

²⁰⁰ Sámiid Riikkasearvi, 2008-10-28, "Yttrande över Markbygden Vind AB:s ansökan om tillstånd för vindkraftprojektet Markbygden inom Östra Kikkejaure sameby", Sámediggi, 2008-10-15, "Underrättelse om inkommen ansökan om tillstånd enligt 9 kapitlet miljöbalken", Semisjaur-Njarg Sameby, 2008-08-18, "Yttrande rörande Markbygden Vind AB:s svar på tidigare ingivet yttrande rörande vindkraftsparken i Markbygden"

²⁰¹ Försvarsmakten, 2008-08-29, "Remiss avseende ansökan om tillstånd enligt kap 9 miljöbalken, etablering av vindkraft i Markbygden, Piteå kommun, Norrbottens län", s. 2

²⁰² Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-04-03, "Överlämnande av ansökan från Markbygden Vind AB om tillstånd enligt 9 kapitlet miljöbalken att uppföra och driva vindkraftverk inom Markbygden i Piteå kommun", s. 14

²⁰³ Ibid., s. 20

²⁰⁴ Piteå Kommun, Kommunstyrelsen, 2008-09-29, "Yttrande över ansökan om tillstånd att få anlägga och driva 1.101 vindkraftverk i Markbygden, Piteå kommun"

Miljö- och byggnämnden förklarade sig positivt inställd till den planerade verksamheten men underströk samtidigt att stor försiktighet måste visas under anläggningsarbetet:

Miljö- och byggnämnden är positiv till vindkraftsetablering i Markbygden. (...) Miljö- och byggnämnden anser emellertid att det är för tidigt att besluta om ett tillstånd enligt miljöbalken gemensamt för alla delområden med totalt upp till 1101 vindkraftverk och att ange vilka villkor som ska gälla för verksamheten. Nämnden anser detta eftersom lokaliseringen, utformningen av vindkraftsparker och uppförandet av så många vindkraftverk inom ett så stort område av kommunen kan behöva begränsas i hela eller delar av de olika delområdena efter kompletterande utredningar och behövt hänsynstagande som t.ex. kompensationsåtgärder och skyddsavstånd. Stor hänsyn måste tas till boende, naturmiljön, rennäringen, friluftsliv och landskapets förutsättningar. Miljö- och byggnämnden avvaktar därför med att ge förslag på villkor till dess att regeringen prövat tillåtligheten som skapar tydlighet om projektets framtid.²⁰⁵

Länsstyrelsen menade att kommunen förvisso kunde söka stöd i översiktsplanen för sin ståndpunkt att bolaget måste justera planerna för vissa delområden i Markbygden. Det faktum att översiktsplanen inte är juridiskt bindande innebär dock att länsstyrelsen tog ställning för bolaget synpunkter på etablering vid Bänkerberget, Långtjärnsberget och Storgrannliden:

Det kan diskuteras om förhållandet att det för mindre delar av det område som ansökan avser saknas stöd i gällande översiktsplan talar emot att vindkraft kan etableras där. Miljöprövningsdelegationen konstaterar i dessa delar följande. Översiktsplanen har inte någon bindande rättsverkan. Översiktsplanens roll är att utgöra beslutsunderlag i markanvändningsfrågor. Det föreligger således inte något formellt hinder att tillåta annan markanvändning än vad som anges i översiktsplanen om det föreligger skäl att göra detta. Vid Bänkerberget och Långtjärnsberget har kommunen bedömt att det bör finnas ett större hänsynsområde mot Lillpiteälven och dess sjösystem. Bolaget anser däremot att det är möjligt att anlägga verk närmare berörda vattendrag än vad som har bedömts vara lämpligt i översiktsplanen. Miljöprövningsdelegationen bedömer med hänsyn till de konsekvenser som anläggningsarbetena kan förväntas medföra att vindkraftverk och därtill hörande infrastruktur kan anläggas i det ovan angivna området. (...) En avvikelse gentemot översiktsplanen föreligger också nordväst om byn Storgrannliden. Kommunen har bedömt att landskapsbilden påverkas i alltför hög grad för de boende i Storgrannliden om de omges av vindkraftverk från tre håll. Bolaget anser däremot att de boende främst har sin utsikt i riktnig mot sydväst där det inte kommer att finnas några vindkraftverk. (...) Miljöprövningsdelegationen bedömer att påverkan på landskapsbilden inte blir så ingripande att det uppstår hinder att etablera vindkraft i anslutning till Storgrannliden.²⁰⁶

²⁰⁵ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2008-09-04, "Sammanträdesprotokoll", s. 122

²⁰⁶ Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-04-03, "Överlämnande av ansökan från Markbygden Vind AB om tillstånd enligt 9 kapitlet miljöbalken att uppföra och driva vindkraftverk inom Markbygden i Piteå kommun", s. 10

Jägarnas Riksförbund, Piteå Viltvårdsavdelning hävdade att en storskalig vindkraftetablering i Markbygden skulle påverka jakten i området negativt.²⁰⁷ Länsstyrelsen avvisade organisationens synpunkter genom att slå fast ”att etablering av vindkraft i Markbygden inte kan förväntas medföra en sådan påverkan på viltet att detta utgör hinder för etableringen. Jakt bedöms även fortsättningsvis kunna bedrivas i landskapet.”²⁰⁸ Ett drygt 20-tal fastighetsägare i Kolerbygden ställde sig antingen skeptiska till bolagets planer eller helt avvisande. Föreningen Kolerbygdens landskapsskydd hörde till de aktörer som kritiserade planerna. Samebyn Östra Kikkejaure avstyrkte den planerade verksamheten. En storskalig satsning, hävdade samebyn, skulle bland annat göra det omöjligt att använda helikopter i renskötseområdet. Förslaget att ta större landområden kring Haraholmen och Pitholmen i anspråk för betongindustri och logistik ogillades också. Länsstyrelsen slog fast att samebyns åsikter helt enkelt inte var tillräckligt starka för att avstyrka den planerade verksamheten: ”Miljöprövningsdelegationen har beaktat de konsekvenser som vindkraftsetableringen bedöms medföra för rennäringen samt den nytta som tillskottet av förnyelsebar energi bedöms medföra. Den samlade bedömningen är att vindkraftintresset bör äga företräde i de fall samexistens inte bedöms vara möjlig vid nyttjandet av ett mark- eller vattenområde.”²⁰⁹ Myndighetens ståndpunkt företrädde av miljöprövningsdelegationen och naturvårdsenheten. Länsstyrelsens naturresurs- och rennäringseenhet samt, i viss mån, plan- och bostadsenheten ansåg att rennäringensintresset vägde tyngre än vindkraftsintresset:

Länsstyrelsens Naturresurs- och rennäringseenhet anser att konsekvenserna för rennäringen i området inte utretts tillräckligt. Framför allt saknas alternativ i planen. Vidare är det mycket vagt behandlat hur man avser kompensera samebyn och rennäringen vid en eventuell exploatering. I detta hänseende efterlyses en mer detaljerade utredning.(...) Det är väldigt svårt att förutsäga hur stort intrång vindkraftparken skulle orsaka Östra Kikkejaure sameby. En fullt utbyggd vindkraftpark av den föreslagna storleken bedöms i bästa fall leda till att rennäring ändå skulle kunna bedrivas i området. Det skulle dock leda till stora kostnadsökningar för samebyn i form av stängsel, hagar och kraftigt ökad arbetsinsats m.m. om nuvarande renantal skall kunna upprätthållas. Man skulle exempelvis inte kunna nyttja helikopter för samling i området. I värsta fall blir hela området obrukbart för renskötsel. Det skulle i sin tur kunna leda till att länsstyrelsen tvingas sänka högsta renantalet i Östra Kikkejaure med 1 000 renar enligt rennäringslagen 15 § 8 SFS 1971:437). Det skulle slå ut flera renskötsel företag och försvåra för de

²⁰⁷ Jägarnas Riksförbund, Piteå Viltvårdsavdelning, 2008-12-10, ”Synpunkter på Markbygden Vind AB:s skrivelse angående anläggande av 1100 vindkraftverk”

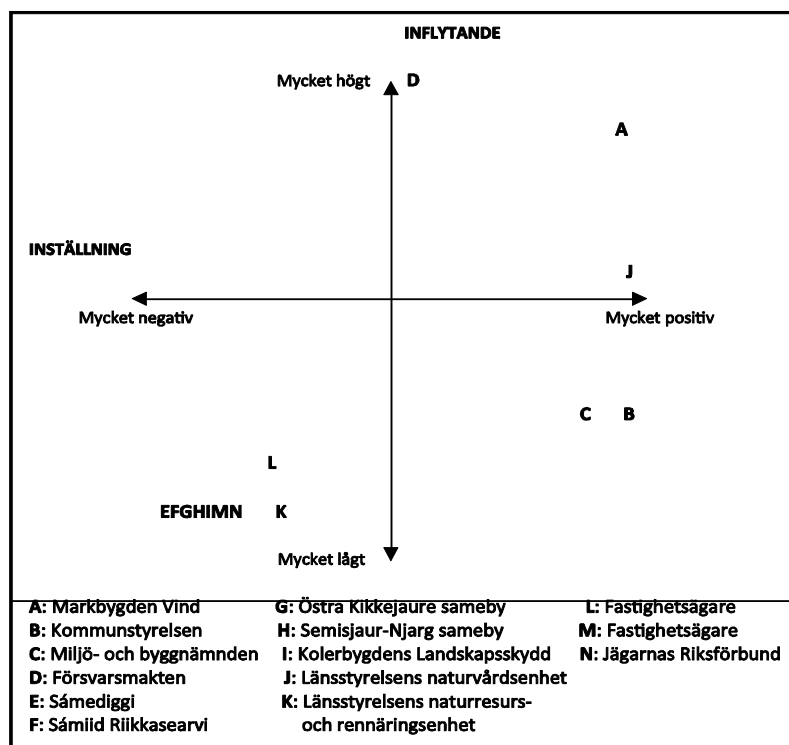
²⁰⁸ Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-04-03, ”Överlämnande av ansökan från Markbygden Vind AB om tillstånd enligt 9 kapitlet miljöbalken att uppföra och driva vindkraftverk inom Markbygden i Piteå kommun”, s. 17

²⁰⁹ Ibid., s. 16

återstående företagen i samebyn, eftersom det då blir färre personer som skall dela på arbetet.²¹⁰

Figuren nedan ger en överblick av aktörers inställning och inflytande över det beslut som regelansvarig myndighet fattade i ärendet.

Figur 15. Inflytandemönster – miljötillstånd.



Figuren indikerar att mönstret i inflytandefrågan skiljer sig från tidigare redovisade förankringsprocesser i fallet Markbygden. Kommunala aktörer hade ett påtagligt lägre inflytande än tidigare. Länsstyrelsen markerade i sin diskussion om översiktsplanen en självständig hållning till kommunala ställningstaganden. Därutöver resulterade processen i att länsstyrelsen, efter viss tvekan, slutligen menade att rennäringens intresset skulle ge vika för vindkraftens intresset. Samebyn hade i så måtto inget inflytande över länsstyrelsens yttrande. Det bör dock fästas vikt vid det faktum att det rådde starka interna motsättningar på länsstyrelsen. Naturresurs- och rennäringseenheten tog som ovan visat kraftigt avstånd från länsstyrelsens officiella hållning. I likhet med tidigare förankringsprocesser hade dock bolaget fortfarande ett högt inflytande över regelansvarig myndighets beslut. Det stod emellertid klart att totalförsvarets intressen alltid väger tyngre än vindkraftens intresset.

²¹⁰ Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-03-09, ”Konsekvenser för renskötseln om vindkraftparken 'Markbygden' etableras”, s. 8

Därmed hade Försvarsmaktens agerande ett utomordentlig högt inflytandet över länsstyrelsens beslut.²¹¹ De synpunkter som framförts i fråga om jakt och viltvård hade inget nämnvärt inflytande över länsstyrelsens beslut. Denna slutsats är även giltig för övriga aktörer som deltog i den aktuella förankringsprocessen vilka uteslutande intog en negativ inställning till den storskaliga satsningen på vindkraft i Markbygden.²¹²

3.3.3 Tillåtlighet

Regeringen beslutade 4 mars 2010 att bevilja tillåtlighet för den storskaliga satsningen i Markbygden. Beslutet föregicks av en förankringsprocess som inkluderade miljö- och byggnämndens agerande för att få tillstånd tillåtlighetsprövningen, länsstyrelsens remissförfarande samt regeringens remissförfarande. Förankringsprocessen rekonstrueras här med stöd av yttranden riktade till länsstyrelsen och regeringen samt de båda myndigheternas beslut. Länsstyrelsen vidarebefordrade bolagets ansökan till regeringen och bolaget fick under regeringens beredning tillfälle att yttra sig över andra aktörers synpunkter.²¹³ Regeringen tillstyrkte sedermera bolagets ansökan om tillåtlighet men överlämnade den samtidigt till länsstyrelsen för fortsatt prövning av det sökta miljötillståndet.²¹⁴ Kommunfullmäktige och miljö- och byggnämnden menade redan 2008 att tillåtlighet skulle beviljas för den planerade verksamheten. Miljö- och byggnämnden betonade dock vikten av att bolaget visade stor försiktighet under uppbyggnads- och driftsskedet. Om detta krav kunde tillgodoses fanns det inget hinder att tillåta verksamheten:

Miljö- och byggnämnden beslutar att föreslå att Piteå kommun, kommunfullmäktige, hos regeringen begär enligt 17 kapitlet, 3§ och 4a§ miljöbalken att regeringen skall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en storskalig vindkraftsetablering inom det s.k. Markbygdenområdet inom Piteå kommun. (...) Kommunfullmäktige föreslås vidare att enligt 17 kapitlet 6§ miljöbalken tillstyrka en storskalig vindkraftsetablering inom nämnda område. Miljö- och byggnämndens synpunkter i ärendet skall därvid beaktas.²¹⁵

Regeringen slog fast att bolagets planer för Markbygden låg i linje med den översiktsplan som berörda kommunala aktörer tidigare hade tagit ställning till:

²¹¹ Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-03-09, "Konsekvenser för renskötseln om vindkraftsparken "Markbygden" etableras", s. 6

²¹² Fastighetsägare Piteå Kronopark 1:19, 2008-08-19, "Yttrande", fastighetsägare Strömnäs 1:4, 2008-08-20, "Yttrande", fastighetsägare Piteå Bänkerträsk 1:27, "Yttrande" (odaterad), fastighetsägare Piteå Bänkerträsk 1:30, 2008-08-05, "Yttrande", fastighetsägare Bänkerträsk 1:21, "Yttrande" (via juridiskt ombud), fastighetsägare Bänkerträsk 1:28, 2008-12-17 "Yttrande", fastighetsägare Storheden 1:55, 2008-08-27, "Yttrande", Föreningen Kolerbygdens Landskapsskydd, 2009-02-23, "Yttrande", Advokatfirman Åberg & CO, 2008-11-21, fastighetsägare Bänkerträsk 1:15, Kolerträsk 1:12, Storheden 1:68, Kolerträsk 1:35, Storheden 1:51, Bänkerträsk 1:29, Bäck 1:7, Kolerträsk 1:14, Kolerträsk 1:16, Hultet 1:1

²¹³ Regeringen, Miljödepartementet, 2010-03-04, "Regeringsbeslut. M2009/1517/F/M, .s. 15

²¹⁴ Ibid., .s. 2

²¹⁵ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2008-05-22, "Sammanträdesprotokoll", s. 90

Kommunfullmäktige i Piteå kommun har i samband med beslutet att begära att regeringen skulle förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en storskalig vindkraftsetablering inom Markbygdenområdet, även tillstyrkt projektet. Enligt beslutet skall Miljö- och byggnämndens synpunkter därvid beaktas. Inga gällande detaljplaner eller områdesbestämmelser berörs. Kommunen har antagit en fördjupad översiktsplan med ett utpekat utredningsområde för vindkraft. Det av bolaget föreslagna området för vindkraftsetablering sträcker sig något utanför översiktsplanens utredningsområde för vindkraft. Regeringen konstaterar att bolaget i ansökan uppgivit att områden som i huvudsak ligger utanför det som anges som utredningsområde för vindkraft i kommunens översiktsplan generellt kommer att undantas från placering av vindkraftverk. Vid den samlade bedömningen som ska göras vid prövning enligt 17 kap. miljöbalken finner regeringen att med bolagets åtaganden, lämpliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått samt villkor bör en storskalig vindkraftsetablering i Markbygden tillåtas.²¹⁶

Länsstyrelsen ansåg att bolagets planer kunde tillstyrkas under förutsättning att de inte visade sig stå i konflikt med totalförsvarets intressen (se avsnitt 3.3). Regeringen instämde i länsstyrelsens bedömning. Regeringen menade därutöver att länsstyrelsen gjort sunda bedömningar i lokaliseringsfrågan och frågan om villkoren för ekonomisk säkerhet för de återställningsåtgärder som krävs efter avslutad verksamhet.²¹⁷ Försvarsmakten hävdade i ett tidigt skede att det förelåg en konflikt mellan bolagets planer på vindkraft och totalförsvarets intressen. Regeringen slog fast att konflikten kunde lösas genom att Försvarsmakten tillförsäkras ett inflytande över placeringen av varje enskilt verk: ”Enligt regeringens bedömning innebär inte försvarsintresset ett hinder för vindkraftsetableringen inom utredningsområdet i stort. Däremot kan lokalisering och utformning av enskilda verk på vissa platser i området påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Med villkor om att Försvarsmakten ska godkänna varje enskilt verks placering och utformning bedömer regeringen att konflikt inte föreligger med totalförsvarets intressen.”²¹⁸ Sámediggi avstyrkte planerna på en storskalig satsning. Det samiska parlamentet ansåg att kunskapen om vindkraftens effekter på rennäringen och det samiska kulturlandskapet var mycket bristfällig. Sámmid Riikkasearvi avstyrkte också den planerade verksamheten. Enligt svenska samers riksförbund riskerade rennäringen i området att omintetgöras om planerna förverkligades. Östra Kikkejaure sameby delade riksförbundets uppfattning. Samebyn pekade bland annat ut risken för splittrade renhjordar. Även samebyn Semisjaur-Njarg avstyrkte den planerade verksamheten. Enligt samebyn hade bolaget anfört felaktiga uppgifter om ett renbetesområde i Storsund.

Semisjaur-Njarg sameby kan konstatera att man från bolagets sida inte ser några som helst problem med att ha felaktiga och direkt missvisande uppgifter i sin MKB. Vi har förståelse för att bolaget accepterar vissa uppgifter från en part (Östra Kikkejaure). Men

²¹⁶ Regeringen, Miljödepartementet, 2010-03-04, ”Regeringsbeslut. M2009/1517/F/M, .s. 18

²¹⁷ Ibid., .s. 17 ff

²¹⁸ Ibid., .s.17

då dessa ifrågasätts och tillbakavisas såsom Semisjaur-Njarg sameby gjort vad avser Storsundsområdet och bolaget då inte väljer att reagera finner Semisjaur-Njarg sameby det anmärkningsvärt. Bolaget skriver i sitt svar att man är medveten om att det finns meningsskiljaktigheter om Storsundsområdet som finns mellan Östra Kikkejaure och Semisjaur-Njarg sameby. Detta visar på att bolaget inte förstått att det inte är med Semisjaur-Njarg sameby som Östra Kikkejaure har meningsskiljaktigheter med utan med tungt vägande juridiska instanser som samtliga har konstaterat att Storsundsområdet tillhör Semisjaur-Njarg sameby. Vi (...) framhårdar att en sådan viktig ansökan som detta avser skall bestå av korrekta faktauppgifter. Med hänvisning till att bolaget inte är villiga att komplettera sin MKB i de avseenden vi påtalat i vårt tidigare yttrande så avstyrker Semisjaur-Njarg sameby helt den ansökan som inlämnats av Markbygden Vind AB.²¹⁹

Rennäringsdelegationen i Norrbotten var negativt inställd till den planerade verksamheten.²²⁰ Delegationen upplyste att 26 procent av Östra Kikkejaure samebys vinterbetesmarker riskerade att bli obrukbara. Om planerna förverkligades skulle samebyn kanske behöva reducera antalet renar från 4 000 till 3 000 vilket skulle leda till avgörande ekonomiska försämringar. Regeringen avvisade delegationens farhågor. Förvisso skulle den storskaliga satsningen innebära ett intrång men skadorna kunde kompenseras med tillräckligt stränga krav på bolaget:

Nästan hela utredningsområdet utgör vinterbetesmarker för framförallt Östra Kikkejaure sameby men även andra samebyar påverkas. Ca. en fjärdedel av Östra Kikkejaure samebys totala vinterbetesmarker ingår i utredningsområdet. En mycket begränsad del av de områden som pekats ut som riksintresse för rennäringen berörs av utredningsområdet. Kunskaperna om hur storskaliga vindkraftsanläggningar påverkar rennäringen är små. Hur stort intrånget kommer att bli är mycket svårt att förutse. Med villkor om att bolaget ska kompensera för det intrång som verksamheten medför för rennäringens bedrivande, bedömer regeringen i likhet med miljöprövningsdelegationen, att rennäringen i de områden som bedömts vara av riksintresse inte kommer att påtagligt försvåras och att hinder för tillåtlighet därmed inte föreligger. Kravet på kompensation för intrång och även skadeförebyggande åtgärder gäller hela utredningsområdet och omkringliggande områden.²²¹

Föreningen Kolerbygdens Landskapsskydd ansåg att regeringen skulle avvakta med tillåtlighetsprövningen tills ett klarläggande skett i frågan om vindkraftverk omfattades av säkerhetskraven i EU-rättens så kallade maskindirektiv.²²² Vidare menade föreningen att den storskaliga satsningen skulle leda till en alltför stor negativ påverkan på landskapsbilden i området. Föreningen lade också till att bolaget hade brustit i sitt

²¹⁹ Semisjaur-Njarg Sameby, 2008-08-18, "Yttrande"

²²⁰ Rennäringsdelegationen är ett samverkansorgan, länsstyrelsen företräder staten emedan företrädare för samiska intressen utgör den andra parten.

²²¹ Regeringen, Miljödepartementet, 2010-03-04, "Regeringsbeslut. M2009/1517/F/M", s. 17

²²² Regeringen, Miljödepartementet, 2010-03-04, "Regeringsbeslut. M2009/1517/F/M (delvis)", s. 1

samrådsförfarande, vissa fastighetsägare fick ingen reell möjlighet att medverka i samrådet från första början.²²³ Regeringen hävdade att det så kallade maskindirektivet i erforderliga delar hade införlivats i svensk lagstiftning men att direktivet inte hade någon konsekvens för prövningen av tillåtlighet.²²⁴ Regeringen konstaterade också att förändringarna i landskapsbilden kunde accepteras eftersom bolagets planer inte omfattade områden med några särskilda riksintressen. Därutöver emotsatte sig regeringen föreningens ståndpunkt att bolaget brustit i sitt samrådsförfarande:

Regeringen delar miljöprövningsdelegationens bedömning att samrådsförfarandet har genomförts på ett sådant sätt att de krav som ställs i 6 kap. miljöbalken får anses uppfyllda. (...) Den planerade vindkraftsanläggningen kommer att förändra förutsättningarna för naturmiljöerna och i vildmarksområdena kommer upplevelsen av ostördhet att minska. Konsekvenserna för landskapsbilden blir stora då vindkraftverken kommer att dominera i landskapet och bli synliga på långt avstånd inom stora områden. (...) Regeringen kan dock konstatera att inget område inom utredningsområdet har bedömts vara av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet enligt 3 kap. miljöbalken.²²⁵

Ägarna av en fastighet vid Bänkerträsk hävdade att ett för bolaget positivt beslut i tillåtlighetsprövningen borde kompletteras med villkoret att deras fastighet skulle lösas in med minst den köpeskilling som avlagts då fastigheten förvärvades i mitten av 00-talet. Regeringen menade att ett sådant villkor inte kunde behandlas inom ramen för den tillåtlighetsprövning som sker mot bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken.²²⁶ Avslutningsvis konstaterade regeringen att den kritik som riktats mot den planerade verksamheten från Jägarnas Riksförbund Piteå Viltvårdsavdelning, ett företag i Koler och ett flertal fastighetsägare i området inte var tillräckligt stark för att omkullkasta regeringens beslut.²²⁷ Figuren nedan ger en överblick av redovisade aktörers inställning och inflytande över det beslut som regelansvarig myndighet fattade i ärendet.

²²³ Regeringen, Miljödepartementet, 2010-03-04, "Regeringsbeslut. M2009/1517/F/M", .s. 16

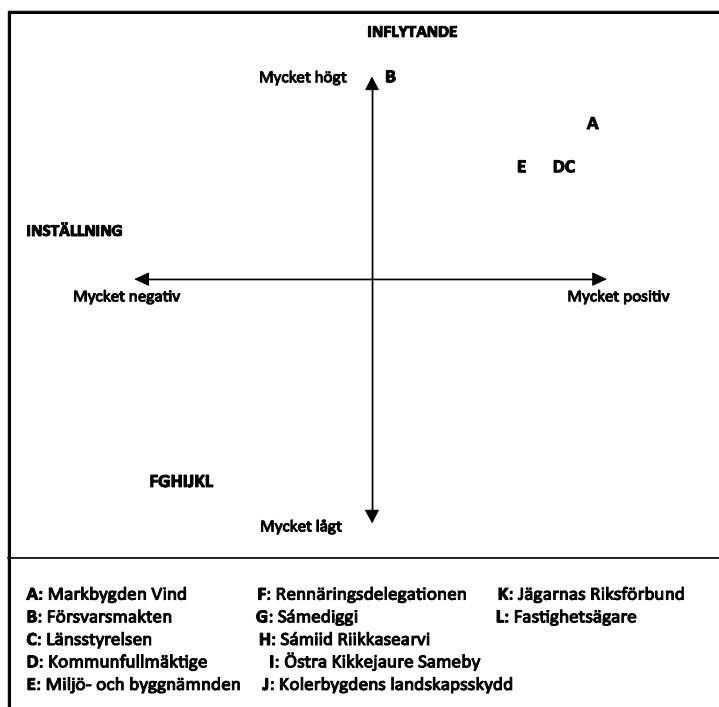
²²⁴ Regeringen, Miljödepartementet, 2010-03-04, "Regeringsbeslut. M2009/1517/F/M (delvis)", .s. 2

²²⁵ Regeringen, Miljödepartementet, 2010-03-04, "Regeringsbeslut. M2009/1517/F/M", .s. 16

²²⁶ Regeringen, Miljödepartementet, 2010-03-04, "Regeringsbeslut. M2009/1517/F/M (delvis)", .s. 1

²²⁷ Ibid., .s. 12

Figur 16. Inflytandemönster – tillåtlighet.



Figuren demonstrerar avsevärda skillnader i inflytandet över beslutet att tillstyrka tillåtlighet för den storskaliga satsningen i Markbygden. I likhet med tidigare förankringsprocesser noteras Markbygden Vind för ett högt inflytande. Även om regeringen gjorde bedömningen att bolagets planer för området kommer att leda till en förändrad landskapsbild menade regeringen att planerna i allt väsentligt kunde tillåtas. Det faktum att regeringen i flera stycken förlitade sig på miljöprövningsdelegationens bedömningar gör att även denna enhet av länsstyrelsen måste noteras för ett högt inflytande. Försvarsmakten noteras också för ett högt inflytande i ärendet. Regeringen förtydligade dock att det inte rädde någon konflikt mellan respektive intressen (se avsnitt 3.3). Kommunala aktörer inflytande över beslutet om tillåtlighet är svårbedömt. Det står dock klart att regeringen tog hänsyn till omständigheten att översiktsplanen för landsbygden pekar ut ett mycket stor område i Markbygden som, så när på några enstaka ställen, är identiskt med det område som bolaget vill etablera vindkraft i. Av den anledningen hade kommunala aktörer ett distinkt inflytande över regeringens beslut. Samiska aktörer förmådde inte påverka regeringen i den riktning de önskade. De fastighetsägare, organisationer och företag som motsatte sig planerna på vindkraft hade heller ingen framgång i tillåtlighetsprövningen.

3.4 Dialog och förankring

Enligt Markbygden Vind är bolaget angeläget om att ”uppnå en öppen planeringsprocess och att uppnå delaktighet med berörda människor, myndigheter och organisationer.”²²⁸ Det är bolagets uppfattning att öppenhet och delaktighet är viktigt för att nå en bred konsensus kring planerna för Markbygden: ”Bolaget avser även fortsättningsvis att arbeta för bred förankring och delaktighet. Syftet härmed är att vidmakthålla ett gott inbördes förtroende med inblandade parter och härigenom underlätta förutsättningar att, med gemensamt faktaunderlag och i samförstånd, finna goda lösningar.”²²⁹ Enligt bolaget har arbetet med att skapa samförståndslösningar varit framgångsrikt. Förankringsprocesserna har resulterat i en genuin uppslutning kring planerna för Markbygden: ”Samrådsprocessen kring projektet påbörjades 2006 och har sedan dess skett i en bred och öppen dialog med lokalbefolkningen och näringslivet. Projektet har idag en god lokal och regional förankring.”²³⁰ Bolagets redogörelse av det medborgerliga deltagandet är missvisande. Detta avsnitt kommer att visa att deltagandet omgärdades av komplikationer som i själva verket försvårade en genuin folklig förankring av bolagets planer.

Maktforskningen har gjort iakttagelsen att politiska system ibland tenderar att favorisera vissa organiserade särintressen. Med begreppet *mobilisering av partiskhet* har forskningen visat att vissa politikområden regleras av åsikter eller program som något organiserat särintresse, ofta efter viss ansträngning, förmått göra allmänt accepterat bland en mindre grupp maktbärande. I ett tillstånd av mobiliserad partiskhet leder politiska åtgärder sällan till slumpmässiga resultat eller till resultat som nödvändigtvis harmonierar med andra aktörers intressen. De åtgärder som vidtas av det politiska systemet leder istället till resultat som nästan regelmässigt gynnar den ståndpunkt som företräds av det organiserade särintresset: ”Politiska system och subsystem utvecklar (...) en serie förhärskande värderingar, åsikter, ritualer och institutionella procedurer (’spelregler’), som systematiskt och konsekvent verkar till förmån för vissa personer eller grupper på andras bekostnad. De som drar nytta av detta sitter i en fördelaktig position för att försvara och främja sina hävdvunna rättigheter.”²³¹ Mobilisering av partiskhet sker vanligtvis genom så kallad *kooptering*. Denna företeelse innebär att grupper som utmanar förhärskande värderingar neutraliseras med hjälp av förmåner eller privilegier av blott skenbar karaktär. Agerandet från utmanande grupper kan exempelvis avledas genom att de tillförsäkras ett kosmetiskt inflytande över politiskt beslutsfattande. Det politiska systemet ger i sådana fall ”oppositionen illusionen av att ha en röst utan att den har det och kväver på det sättet

²²⁸ Markbygden Vind, 2008-05-26, ”Vindkraft i Markbygden – ett regionalt industriprojekt inom förnyelsebar energi. Miljökonsekvensbeskrivning”, s. 14

²²⁹ Ibid., s. 15

²³⁰ Ibid., s. 4

²³¹ Peter Bachrach & Morton Baratz, *Makt och fattigdom. Maktproblemet i dagens samhälle: teoribildning och praktik* (Stockholm: Wahlström & Widstrand, 1972), s. 54

oppositionen utan att politiken behöver ändras det ringaste.”²³² Agerandet från utmanande grupper kan även stävjas genom att de garanteras materiella belöningar av något slag. Garantierna infrias emellertid bara under förutsättning att grupperna mildrar eller upphör med sin kritik av förhärskande värderingar. Begreppet mobilisering av partiskhet ger en relevant beskrivning av de förankringsprocesser som ägde rum i fallet Markbygden. Bolaget förmådde på ett tidigt stadium övertyga regelansvariga myndigheter att erforderliga tillstånd skulle förbättra det lokala arbetsmarknadsläget, utveckla det regionala näringslivet och bidra till förverkligandet av nationella klimatåtaganden.²³³ Från och med den tidpunkt då bolagets planer slagit rot hos regelansvariga myndigheter verkade de beslut som fattades konsekvent till förmån för bolaget. Dessutom skedde försök att neutralisera motstående intressen genom utfästelser om privilegier av skenbar eller marginell karaktär. Villkoren för det kommunikativa handlande som diskuterades i avsnitt 1.3.2 åsidosattes därmed i den dialog som föregick de beslut som regelansvariga myndigheter fattade.

Ett inslag av kooptering inträffade i samband med den bygglovprövning av pilotprojektet på Dragaliden som pågick sensommaren 2007. Det noterades i avsnitt 3.1 att prövningen föregicks av ett detaljplanearbete som hade inletts några månader tidigare. Piteå kommun bestämde tillsammans med länsstyrelsen, Boverket, Naturvårdsverket och bolaget att projektet skulle prövas med planläggning. Beslutet ansågs befogat eftersom plan- och bygglagen slog fast att ny sammanhållen bebyggelse och nya enstaka byggnader som har stor omgivningspåverkan skall prövas genom planläggning. Prövningen ledde fram till att en planbeskrivning upprättades i slutet av april 2007.²³⁴ Ett par veckor senare, 10 maj, hölls ett samråd med berörda aktörer i Koler byagård där planbeskrivningen avhandlades.²³⁵ Detaljplanearbetet fick dock ett abrupt slut efter att miljö- och byggkontoret hade informerat sig om villkoren för jakt på Dragaliden. Polismyndigheten upplyste att det krävdes särskilt tillstånd att avlossa skott i samband med jakt i detaljplanlagt område. Miljö- och byggkontoret ansåg att sådana tillståndsförfaranden sannolikt skulle leda till onödiga kostnader och byråkrati för jägare och bolaget. Dessutom gjordes bedömningen att den ordningslagstiftning som försvårade etableringen på Dragaliden skulle revideras först på sikt. Bolaget tog då initiativ till ett prövningsförfarande som undvek allvarliga förseningar av pilotprojektet. Bolaget föreslog att pilotprojektet skulle genomgå en bygglovprövning och miljö- och byggkontoret följde

²³² Peter Bachrach & Morton Baratz, *Makt och fattigdom. Maktproblemet i dagens samhälle: teoribildning och praktik* (Stockholm: Wahlström & Widstrand, 1972), s. 54

²³³ Markbygden Vind, 2008-05-26, "Vindkraft i Markbygden – ett regionalt industriprojekt inom förnyelsebar energi. Miljökonsekvensbeskrivning", s. 9 ff

²³⁴ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2007-04-27, "Planbeskrivning. Detaljplan för del av Piteå Kronopark 1:57, Dragaliden. Samrådshandling."

²³⁵ Piteå-Tidningen, kungörelse, (odaterad)

detta förslag.²³⁶ Ett nytt samråd hölls i Koler Byagård 28 juni 2007 angående pilotprojekt. Aktörer med ett väsentligt intresse av projektet erbjöds möjligheten att lämna synpunkter på bygglovansökan men även det detaljplanearbete som så sent som 21 juni fortfarande pågick. En dryg månad senare förklarade emellertid miljö- och byggkontoret att pilotprojektets framtid hade avgjorts innan samråden om planförslaget och bygglovet genomfördes. Som framgår av avsnitt 3.1.1 hade kommunfullmäktige sedan tidigare delegerat till miljö- och byggnämnden rätten till att anta en detaljplan. Dessutom ingick Dragaliden i det utredningsområde för vindkraft som pekades ut i den översiktsplan som kommunfullmäktige förväntades anta hösten 2007. Enligt miljö- och byggkontoret innebar kommunfullmäktiges ställningstagande att det i praktiken redan förelåg ett ställningstagande till pilotprojektet som sådant.²³⁷ Tolkningen av kommunfullmäktiges ställningstagande innebar att utrymmet för meningsfull dialog var kringskuret redan i förankringsarbetets inledningsskede. Vid tidpunkten då samrådet i bygglovprövningen ägde rum beskrevs pilotprojektet som en fråga som fortfarande var öppen för diskussion och möjlig revidering. Miljö- och byggkontoret försäkrade att samrådet handlade om utbyte av information och synpunkter på planerna för Dragaliden. Men eftersom pilotprojektets öde hade avgjorts långt innan samrådet hade de medborgare som medverkade i förankringsarbetet i själva verket bara ett skenbart inflytande över händelserna. Miljö- och byggkontoret valde icke desto mindre att beskriva medborgerligt deltagandet som principiellt betydelsefullt för utgången av förankringsarbetet i fallet Dragaliden:

En ansökan om bygglov för 12 vindkraftverk har inlämnats till miljö- och byggnämnden och en detaljplan för del av Piteå Kronopark 1:57, Dragaliden inom Piteå kommun är under upprättande. Ett samråd om detaljplanen på Dragaliden har tidigare genomförts under våren. En ansökan om bygglov för 12 vindkraftverk på Dragaliden, inom det föreslagna planområdet, har nu inlämnats till miljö- och byggnämnden i Piteå kommun. Samrådet avser, dels samråd angående ansökan om bygglov för de 12 vindkraftverken dels information om det pågående planarbetet. Detaljplanen och ansökan om bygglov ligger inom område som i översiktsplanen föreslås som utredningsområde för vindkraft. För utbyte av information och synpunkter inbjuds Du till samrådsmöte. Inbjudna är fastighetsägare, boende och andra som har ett väsentligt intresse av frågan.²³⁸

Ett annat inslag av kooptering inträffade i samband med den översiktsplan för landsbygden som kommunfullmäktige antog i december 2007. Det framgår av avsnitt 3.3 att översiktsplaneringen startade redan 2005 och att det första planförslaget ställdes ut hösten samma år. Planförslaget reviderades 2006 och godkändes av kommunstyrelsens

²³⁶ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2007-08-07, "Yttrande. Piteå Kronopark 1:57, Dragaliden. Nybyggnad av 12 st. vindkraftverk, Markbygden AB", s. 1 ff

²³⁷ Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2007-08-07, "Yttrande. Piteå Kronopark 1:57, Dragaliden. Nybyggnad av 12 st. vindkraftverk, Markbygden AB", s. 1

²³⁸ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2007-06-19, "Inbjudan till samråd"

arbetsutskott i januari 2007. Kommunen följde plan- och bygglagens bestämmelse att hålla planförslaget utställt under en period av två månader. Den som ville bereddes möjlighet att lämna synpunkter på planförslaget under utställningstiden. En av de aktörer som motsatte sig planerna på vindkraft orienterade sig i utställningsmaterialet. Aktören noterade att kommunen sannolikt bröt mot en annan bestämmelse i plan- och bygglagen. Lagen stipulerade även att gällande översiktsplan måste finnas tillgänglig i utställningsmaterialet.²³⁹ Gällande översiktsplan hade emellertid inte tillförts det utställningsmaterial som fanns tillgängligt våren 2007. Kommunen hade därmed försummat en viktig aspekt på översiktsplaneringen och misstaget skapade utrymme för rättslig åtgärd. Taktiska överväganden föregick det överklagande som också skedde hos länsrätten. Ett överklagande på förefintliga grunder skulle möjligen försena översiktsplaneringen men under inga omständigheter omkullkasta kommunens ställningstagande till vindkraft. Aktören ansåg därför att kommunen bara kunde pressas till begränsade eftergifter. Som grund för överklagandet angavs att de fritidsboende i Bänkerudden riskerade att besväras av buller från den planerade vindkraftsparken om inte kommunen justerade planläget i området.²⁴⁰ Vid tidpunkten då problemen med översiktsplaneringen kom i dager hade kommunen vidtagit en serie åtgärder i syfte att underlätta bolagets arbete. Som tidigare visat förelåg det redan inför prövningen av detaljplanen och bygglovett ett kommunalt ställningstagande till pilotprojektet på Dragaliden. Bolaget var också medvetet om att översiktsplaneringen, som ägde rum parallellt med dessa båda prövningar, genomfördes i syfte att främja den storskaliga satsningen i Markbygden.²⁴¹ Överklagandet av översiktsplanen riskerade därmed att destabilisera bolagets och kommunens gemensamma position i de tillståndsprocesser som då fortfarande återstod. Miljö- och byggnämnden och dess förvaltning bestämde därför att återta det kommunala initiativet i planfrågan. Efter diskussion med fastighetsägarna i Bänkerudden beslutade nämnden i mars 2008 att upprätta en detaljplan. Planen innebar att Bänkerudden även efter den storskaliga vindkraftetableringen skulle förbli ett tyst område. Beslutet att upprätta detaljplanen skedde dock inte villkorslöst. Nämnden förväntade sig att överklagandet hos länsrätten skulle återtas så att översiktsplaneringen slutligen kunde läggas till handlingarna. Kort efter nämndens beslut återtogs också överklagandet.²⁴² Det taktiska manövrerandet i planfrågorna minskade utrymmet för

²³⁹ Plan- och bygglagen slår fast att: "Ett exemplar av förslaget med planbeskrivning och samrådsredogörelse skall, innan förslaget ställs ut, sändas till länsstyrelsen samt till de regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. 8 § Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av 1. en planbeskrivning som innehåller en redovisning av a) planeringsföresättningsgrunderna, b) skälen för planens utformning, c) de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen, och d) konsekvenserna av planen, 2. samrådsredogörelsen, 3. den gällande översiktsplanen, och 4. det planeringsunderlag som kommunen anser har betydelse för en bedömning av förslaget. Om förslaget avser en ändring av översiktsplanen, skall sambanden med och konsekvenserna för översiktsplanen som helhet redovisas." Se <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19870010.HTM>

²⁴⁰ Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2009-02-16, "Detaljplan för Bänkerträsk 1:14 m.fl. i Piteå kommun", s. 1

²⁴¹ Advokatfirman Åberg & Co, 2007-06-28, "Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet", s. 1

²⁴² Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2008-10-30, "Delegationsbeslut. Bänkerträsk 1:14. Förslag detaljplan Bänkerträsk 1:14 – för fritidsbebyggelse"

meningsfull dialog mellan regelansvariga myndigheter och allmänhet. Kommunen gjorde i översiktsplaneringen klart att den storskaliga satsningen på vindkraft i bidrog till en positiv utveckling i Markbygden.²⁴³ Det allvarligaste försöket att problematisera denna hållning neutraliserades sedan genom ett löfte om materiell belöning. Detaljplanen för Bänkerudden utgjorde emellertid bara skenbar framgång för det motstående intresset. Detaljplanen garanterade bara de fritidsboende i området ett inflytande över planläget på en begränsad yta. Kommunen hade dock samtidigt tillförsäkrat sig en översiktsplan som utan vidare dröjsmål lämnade den förhärskande synen på vindkraft i Markbygden intakt. Miljö- och bygghuset valde, gentilt nog, att beskriva prövningen av detaljplanen som ett vinna-vinna läge för berörda parter. De verkliga skälen till prövningen angavs emellertid inte:

Ett antal större utredningsområden för vindkraft finns utlagda i översiktsplanen för landsbygden. Fastighetsägarna upplever att det råder en osäkerhet på vilka bullervärden som kommer att tillämpas i en framtida miljöprövning av vindkraften i området, då deras fritidshusområde inte ligger inom en antagen detaljplan. Fastighetsägarna överklagade översiktsplanen, men återtog överklagan efter att kommunen lovat att detaljplanlägga området från och med fastigheten Bänkerträsk 1:14 till och med Bänkerträsk 1:30. Området är relativt tätt exploaterat jämfört med andra fritidshusområden i Markbygden. Även om området i stort sett är färdigställt så bedömer Miljö- och byggnämnden att det är lämpligt att detaljplanlägga området. Miljö- och byggnämnden har bedömt att en detaljplan kommer att ge klarare spelregler när det gäller framtida miljöprövningar för vindkraftsetableringar i området. Detta ökar tryggheten om vad som ska gälla både för kommunen och de boende inom området. En detaljplan bedöms inte påverka riksintresseområdet för vindkraft då riksintresseområdet ligger mer än 1 800 m. från närmaste stuga i det föreslagna planområdet.²⁴⁴

Detta avsnitt visar sammanfattningsvis att villkoren för folklig förankring av vindkraftplanerna i Markbygden försvagades av regelansvariga myndigheter. I motsats till etableringen av en genuin folklig uppslutning har ett sådant samtycke underminerats i de totalt 6 förankringsprocesser som krävdes för att bolaget skulle erhålla nödvändiga tillstånd. Förankringsprocesserna stod formellt sett öppna för allmänheten och andra aktörer att träda in i. I den meningen lever dessa förankringsprocesser upp till ett av de villkor för medborgerligt deltagande som redovisas i avsnitt 1.3.2. Det medborgerliga deltagandet var dock inte särskilt omfattande i dessa processer. Den del av översiktsplaneringen som berörde vindkraft aktiverade exempelvis bara ett fåtal medborgare som, dessutom, nästan uteslutande motsatte sig den storskaliga satsningen i Markbygden. Av dessa skäl går dialogen i fallet Markbygden snarare i riktning mot ett

²⁴³ Piteå Kommun, Miljö- och bygghuset, 2007-10-21, "Översiktsplan Piteå kommun. Fördjupning för Landsbygden. Huvuddokument", s. 116

²⁴⁴ Piteå Kommun, Miljö- och bygghuset, 2009-02-16, "Detaljplan för Bänkerträsk 1:14 m.fl. i Piteå kommun", s. 1

exkluderande samtal än ett inkluderande samtal. De medborgare som antingen enskilt eller via någon sammanslutning riktade kritik mot planerna på vindkraft gjorde erfarenheten att de övriga villkor som redovisas i 1.3.2 knappast kunde infrias. Möjligheten att introducera egna ställningstaganden i dialogen och problematisera andra aktörers ställningstaganden hade begränsad räckvidd i förankringsprocesserna. I förekommande fall vidtog regelansvariga myndigheter åtgärder som neutraliserade den kritik som riktades mot planerna på vindkraft.

3.5 Sammanfattning

Kapitlets föregående avsnitt tillhandahåller svar på den uppsättning frågor som rapporten skall besvara. Angående frågan om vilka aktörer som medverkat i förankringsprocesserna står det klart att frågan om vindkraft i Markbygden aktiverade en diversifierad grupp aktörer. Markbygden Vind och de regelansvariga myndigheter som beskrivs i figur 10 tillhör de mest framträdande aktörerna. Därutöver deltog en handfull statliga myndigheter i förankringsarbetet såsom Banverket och Försvarsmakten. Även aktörer som organiserar samiska intressen deltog i förankringsarbetet. Föreningen Kolerbygdens Landskapsskydd och Jägarnas Riksförbunds lokalavdelning hörde till de ideella organisationer som medverkade i förankringsprocesserna. Beträffande frågan hur dialogen har sett ut mellan aktörerna är det tydligt att den mer präglades av exkluderande än inkluderande egenskaper. Förankringsprocesserna var visserligen formellt sett öppna för medborgare och sakägare att träda in i men möjligheten att introducera egna ställningstaganden och problematisera andra aktörers ställningstaganden var i realiteten begränsad. Regelansvariga myndigheter vidtog vid några tillfällen åtgärder som åsidosatte verkan av de argument som framfördes av motstående intressen. När det gäller frågan om aktörernas inflytande, eller brist därav, har haft betydelse för de beslut som fattats står det klart att utgången av förankringsprocesserna styrdes av bolagets förmåga att förankra sina planer hos regelansvariga myndigheter. Från och med den tidpunkt då regelansvariga myndigheter ställde sig positiva till planerna blev det allt osannolikare att de aktörer som företrädde motstående intressen skulle förmå att häva den utveckling som bolaget satte i rörelse i mitten av 00-talet. Förslag på alternativa lokaliseringar och kritik mot vindkraftens påstådda konsekvens för rennäringen utgör exempel på argument som inte föll ut i den riktning som motstående intressen hoppades.

4. Sammanfattande diskussion

Kapitel 1 redogjorde för rapportuppdraget samt det metodologiska överväganden som är förbundna med uppdraget. Det framgick att rapporten skall besvara tre frågor avseende utvecklingen av vindkraft i Piteå kommun: i) Vilka aktörer har medverkat i de förankringsprocesser som föregått regelansvariga myndigheters beslut?, ii) Hur har dialogen mellan aktörerna sett ut i dessa förankringsprocesser?, iii) Har aktörernas inflytande, eller brist därav, haft betydelse för de beslut som fattats av regelansvariga myndigheter? Det framgick vidare att rapporten studerar två geografiska områden där vindkraftparker antingen redan etablerats eller är under uppförande: Bondön och Markbygden. Kapitel 1 definierade även frågeställningarnas nyckelbegrepp. Begreppet förankringsprocess refererar till de procedurer där vindkraftförespråkare har möjlighet att framföra planer, ansökningar eller ståndpunkter som kan bemötas, kommenteras, bifallas eller avstyrkas av enskilda medborgare, organisationer, företag och myndigheter. Procedurerna utgörs av de plan- och tillståndsförfaranden som regelansvariga myndigheter genomfört mot bakgrund av bestämmelser i plan- och bygglagen samt miljöbalken. Begreppet inflytande refererar till graden av hänsyn som regelansvarig myndighet visar till avsikten i en aktörs handlande vid tidpunkten för beslutsfattande i plan- och tillståndsärenden. Kapitlet visade fortsättningsvis att förekomsten av aktörer och deras respektive inflytande kartläggs med stöd av det så kallade PRINCE-systemet. Aktörernas inflytande bedöms i intervallet Mycket högt – Mycket lågt och deras inställning till ifrågakvarande vindkraftetableringar bedöms i intervallet Mycket positiv – Mycket negativ. Kapitel 1 klargjorde avslutningsvis att dialogen mellan de aktörer som medverkade i förankringsprocesserna tolkas med hjälp av den tyske sociologen Habermas teori om kommunikativt handlande. Mot bakgrund av denna teori beskrivs dialogen som inkluderande alternativt exkluderande. I den förstnämnda typen av dialog strävar deltagarna att koordinera sina ståndpunkter med hjälp av kommunikativt handlande. Dialogen kännetecknas här av öppen access, alla medborgare har väsentligen samma möjlighet att träda in och medverka i dialogen på ett meningsfullt sätt. Deltagarna prövar varandras synpunkter intellektuellt och låter det bästa tillgängliga argumentet bilda en gemensam uppfattning av läget. I den sistnämnda typen av dialog strävar deltagarna att koordinera sina ståndpunkter genom strategiskt handlande. Dialogen utmärks här av att någon aktör försöker begränsa tillträdesrätten hos någon annan aktör. Vissa synpunkter undertrycks exempelvis genom vilseledning, hot om sanktioner eller billiga kompromisser.

Kapitel 2 redogjorde för de förankringsprocesser som ledde fram till att regelansvariga myndigheter sanktionerade bolaget NordanVinds planer att anlägga de 14 vindkraftverk som för närvarande finns på Bondön. Miljö- och byggnämnden, kommunfullmäktige, miljödomstolen vid Umeå Tingsrätt samt regeringen representerade den uppsättning

regelansvariga myndigheter som fattande beslut om bolagets planer. Bolaget hade ett mycket högt inflytande över besluten att bevilja bygglov, miljötillstånd och tillåtlighet samt besluten att anta detaljplan och översiktsplaner för stadsbygden och skärgården. Miljö- och byggnämnden, kommunfullmäktige och miljödomstolen agerade även som remissinstanser i flera förankringsprocesser där de generellt sett hade ett högt inflytande. En handfull statliga myndigheter agerade i egenskap av remissinstanser. Försvarsmakten, Luftfartsverket och Sjöfartsverket hade ett lågt inflytande i beslutet om detaljplan emedan Boverket, Energimyndigheten och Naturvårdsverket hade ett högt inflytande i beslutet om tillåtlighet. Utöver dessa aktörer medverkade samiska intressen samt ideella organisationer sporadiskt i förankringsprocesserna. Dessa aktörer hade utövade emellertid inte något nämnvärt inflytande. Det medborgerliga deltagandet utanför sfären av organisationer begränsade sig nästan helt till ett litet antal fritidsboende. Dialogen mellan aktörerna kännetecknas av exkluderande drag. Planerna på vindkraft på Bondön utvecklades gradvis där varje åtgärd representerade ett logiskt steg i riktning mot planernas fullbordande. Möjligheten för medborgare att introducera egna ställningstaganden i dialogen var kraftigt kringskuren redan i förankringsarbetets inledningsskede och tillfället att problematisera andra aktörers ställningstaganden var i bästa fall begränsat.

Kapitel 3 redogjorde för de förankringsprocesser som ledde fram till att regelansvariga myndigheter godkände bolaget Markbygden Vinds planer att anlägga två pilotanläggningar och en mycket stor vindkraftpark i Markbygden. Miljö- och byggnämnden, kommunfullmäktige, länsstyrelsen i Norrbotten och regeringen utgjorde den uppsättning regelansvariga myndigheter som fattade beslut om bolagets planer. Bolaget hade ett mycket högt inflytande över besluten att bevilja bygglov, miljötillstånd och tillåtlighet samt beslutet att anta översiktsplanen för landsbygden. Miljö- och byggnämnden, kommunfullmäktige och länsstyrelsen deltog även som remissinstanser i vissa förankringsprocesser där de generellt sett hade ett högt inflytande. Ett 10-tal statliga myndigheter agerade i egenskap av remissinstanser. Försvarsmakten och Transportstyrelsen hade ett högt inflytande i några förankringsprocesser emedan Banverket, Boverket och Fiskeriverket hade ett betydligt lägre inflytande. Samiska aktörer, däribland samebyn Östra Kikkejaure, var negativt inställda till bolagets planer men de hade ett lågt inflytande. Det medborgerliga deltagandet i förankringsprocesserna representerades i huvudsak av fastighetsägare i Markbygden. På bolagets initiativ bildades så kallade referensgrupper bestående av medborgare i några byar emedan ett tydligt motstånd mot bolagets planer organiserades av föreningen Kolerbygdens landskapsskydd. De aktörer som företrädde motstående intressen hade ett mycket lågt inflytande i förankringsprocesserna. Dialogen mellan aktörerna karaktäriseras av exkluderande drag. Deltagandet i dialogen stod formellt öppet för en bredare allmänhet att träda in i.

Regelansvariga myndigheter genomförde emellertid åtgärder som förtog den möjliga verkan av rätten att introducera egna ställningstaganden och problematisera andra aktörers ståndpunkter.

Föreliggande rapport visar att det formella beslutsfattandet i vindkraftfrågor föregicks av förankringsprocesser som i väsentliga delar kännetecknas av strategiskt handlande istället för kommunikativt handlande. Vindkraftbolagen valde medel som bedömdes lämpliga för att uppnå önskade målsättningar. Motstående intressen erbjöds antingen in till någon form av deltagande eller hölls på avstånd. Ett vindkraftbolag ifrågasatte till exempel talerätten för en aktör emedan en annan aktör bjöds in till samarbete på vindkraftbolagets villkor.²⁴⁵ Det förankringsarbete som riktade sig mot regelansvariga myndigheter var generellt sett mycket effektivt. Såväl vindkraftbolagen som kommunen bekräftade att kontakterna mellan parterna präglades av samförstånd.²⁴⁶ Av det skälet utvecklades bland regelansvariga myndigheter en serie förhärskande värderingar, åtgärder och procedurer som verkade till förmån för vindkraftbolagen på andra aktörers bekostnad.²⁴⁷ Under planeringsskedet presenterades exempelvis en av vindkraftsatsningarna för allmänheten som ett fullbordat faktum fram till den tidpunkt då politiska beslut helt enkelt gjorde satsningen oåterkallelig. Trots att en miljökonsekvensbeskrivning underminerade miljöbalkens intentioner genom att begränsa förslaget på alternativa lokaliseringar till ett fåtal platser i en enda kommun tillstyrktes dokumentet.²⁴⁸ Löften om inflytande av blott skenbar karaktär neutraliserade också motstående intressen i två av de samrådsförfaranden som skedde inom ramen för bygglovprövning och översiktsplanering. De asymmetriska maktrelationer som präglade förankringsprocesserna innebar att alternativa perspektiv på vindkraftsatsningarna hade svårt att få genomslag i det formella beslutsfattandet. Förslag på alternativa lokaliseringar av vindkraftparkerna väcktes från tid till annan men avfärdades tämligen omgående. Farhågor att vindkraftens behov av så kallad balanskraft kunde leda till exploatering av orörda älvar dominerade heller aldrig de beslut som

²⁴⁵ Advokatfirman Åberg & Co, 2008-11-21, "Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet", s. 13, Markbygden Vind AB, 2008-07-07, "Vindkraftprojektet Markbygden inom Östra Kikkejaure sameby", s. 4

²⁴⁶ Piteå-Tidningen, 2001-02-23, "Vindkraftverk möter inget motstånd", Piteå-Tidningen, 2006-10-18, "Vindkraften kan ge 18 miljarder kronor", Piteå-Tidningen, 2009-11-13, "Erik Persson prisad"

²⁴⁷ I enstaka fall utbröt meningsskiljaktigheter som avhandlades genom förtäckta hot: "[V]indkraftbolagen tänker inte dela med sig av sina vinster med kommunen. – Det är konstigt att bara vindkraftbolagen ska betala. Det finns fler som bedriver i näringsverksamhet i Piteå – ska Smurfit Kappa och skogsnäringen också krävas på pengar säger [den operative chefen för Markbygden Vind] (...). Vi lever under hård press för att gå runt ekonomiskt och lönsamheten krymper om vi ger bort delar av vinsten, säger han. Kommunerna har dock sista ordet. – Vi har hjälpt till att påverka regering och myndigheter, men känner vi att vi inte får någonting tillbaka så kommer vi inte att vara lika angelägna. Kommunerna har vetorätt och teoretiskt har vi möjlighet att stoppa vindkraftutbygganden, säger [kommunalrådet]. Men det är bara en ny lag, som ger kommunerna rätt till en andel av vinsten som kan få [bolaget] att ändra inställning. – Då blir vi tvungna att foga oss. Men politikernas resonemang här uppe kan leda till att det blir lönsammare att bygga vindkraftparker i södra Sverige säger den operative chefen för Markbygden Vind]", Piteå-Tidningen, 2010-02-13, "Kommuner kräver del av vinsten"

²⁴⁸ Johanna Westgard, "Upplevelse av vindkraftverk – exemplet Bondön, Piteå kommun" (Umeå: Umeå Universitet, 2010), s. 45

regelansvariga myndigheter fattade.²⁴⁹ Vindkraftens konsekvenser för rennärigen utreddes visserligen men de beslut som slutligen fattades väckte mer förbittring än tillförsikt bland samiska intressen.²⁵⁰ Rapporten visar sammanfattningsvis att vindkraftsatsningarna på Bondön och Markbygden inte försvarades i processer som kännetecknades av ett högt medborgerligt deltagande där frågorna som avhandlas är öppna för diskussion, revidering och möjligt avfärdande. Dessa satsningar försvarades snarare i processer som utmärktes av ett begränsat medborgerligt deltagande där frågorna avgjordes av ett fåtal aktörer som i första hand strävade efter ett partiskt och resultat kalkylerat inflytande över sin politiska omgivning.

Rapportens slutsatser ligger i linje med erfarenheterna från planeringsforskningen. Forskningen menar att den svenska samhällsplaneringen knappast motsvarar någon demokratisk idealbild. Möjligheten för medborgarna att var för sig eller tillsammans påverka samhällsplaneringen är i realiteten mycket begränsad. Makten tenderar att koncentreras till ett fåtal aktörer med homogena eller i vart fall överlappande intressen. Samhällsplaneringens drag av top-down styrning innebär att medborgerligt deltagande antingen inträffar i ett mycket sent skede av planeringsprocesserna eller helt uteblir.²⁵¹ Medborgarnas möjlighet att få insyn i och påverka samhällsplaneringen kompliceras dessutom av de alternativa förbindelser som regelansvariga myndigheter ofta väljer att upprätthålla. Den så kallade *förhandlingsplanering* som äger rum innebär att centralt placerade politiker och tjänstemän prioriterar samverkan med kommersiella intressen. Förhandlingsplaneringen sker genom informella överläggningar som drivs av ett ömsesidigt utbyte av prestationer och motprestationer.²⁵² De lösningar som aktörerna slutligen fastnar för kan av dessa skäl vara mycket svåra att revidera:

Medborgarna tror inte på att de kan påverka besluten när allt redan är klart. I planeringssammanhang bjuds medborgarna in till samråd när planen skall ställas ut. Ett annat skäl till varför man inte nått långt i medborgarsamverkan är den vanmakt som många medborgare upplever. Medborgarna känner att beslutsfattarna inte lyssnar på dem. Då är det ingen idé att engagera sig. (...) Politisk exkludering är ett annat skäl för misslyckandet med medborgerligt deltagande. Eliten motar bort medborgarna; inte formellt men de facto. Samhällsplanering förser oss med många exempel på denna exkludering, till exempel det sätt på vilket planerna presenteras, samrådsförfaranden ordnas och medborgarnas åsikter beaktas i det slutgiltiga plandokumentet etc. För mycket makttänkande, för mycket partiinriktning, för dåligt lyssnande, för litet hänsynstagande

²⁴⁹ Piteå-Tidningen, 2009-11-20, "Edman varnar för vindkraftsutbyggnad", Piteå-Tidningen, 2009-11-23, "Vindkraften inget hot mot älvarna"

²⁵⁰ Piteå-Tidningen, 2010-03-10, "Samebyn i vindkraftens skugga"

²⁵¹ SOU 1999:113, *Medborgarnas erfarenheter*, s. 210

²⁵² Olof Peterson, *Kommunalpolitik*, (Stockholm: Fritzes, 1994), s. 198 ff, Jan Nyström, *Planeringens grunder. En översikt* (Lund: Studentlitteratur, 2003), s. 105f, Gunnel Forsberg (red.), *Planeringens utmaningar och tillämpningar* (Uppsala: Uppsala Publishing House, 2005), s. 334

och för snabb beslutsprocess allt detta bidrar till misslyckandet i med demokratin i samhällsplaneringen.²⁵³

Det är inte ovanligt att befolkningen, och även lokala politiker och tjänstemän upplever maktlöshet och resignation av de inte kunnat delta i beslutsprocessen. Det finns flera exempel på centralt initierade vindkraftsetableringar där lokala beslutsfattare och lokalbefolkning kommer in i processen först när alla beslut om lokalisering, storlek och utformning redan är tagna. Processen beskrivs då som odemokratisk, att det saknas öppenhet, att informationen är otillräcklig eller skriven på fackspråk som är svårt att ta till sig, att mötena varit för få och kanske viktigast, att lokalsamhällets synpunkter inte leder till någon förändring av planerna.²⁵⁴

Trots att vindkraften i Piteå kommun är inne på sitt tredje årtionde saknas det fortfarande kunskap om vad en bredare allmänhet anser om de satsningar som förts på tal. De plan- och tillståndprocesser som studeras här förmådde under inga omständigheter sprida ljus i frågan eftersom processerna i bästa fall engagerade någon enstaka procent av kommunens invånare. Underskottet på kunskap har inte heller kompensats av insatser på annat håll. Möjligheten att med hjälp av opinionsundersökningar eller det kommunala folkomröstningsinstitutet skapa överblick av attitydläget har ännu så länge uteblivit. Även om det givetvis inte går att utesluta att hälsan tiger still i så måtto att utfallet i plan- och tillståndprocesserna harmonierar med attityderna hos folkflertalet finns det tecken på motsatsen. Under arbetet med denna rapport har det blivit allt tydligare att plan- och tillståndprocesser associeras med den vanmakt och resignation som forskarna pekar på i citaten ovan. I samtal med medborgare och andra aktörer framskymtar ett perspektiv på regelansvariga myndigheters agerande som pendlar mellan utbredd misstro och ren likgiltighet. Det återstår att se huruvida den vanmakt och resignation som förknippas med plan- och tillståndprocesser kommer att spela en roll eller inte även i den handfull vindkraftsatsningar som fortfarande återstår att fullfölja i kommunen.

²⁵³ SOU 1999:113, *Medborgarnas erfarenheter*, s. 214

²⁵⁴ Mikael Klintman & Åsa Waldo, *Erfarenheter av vindkraftsetablering – Förankring, acceptans och motstånd* (Stockholm: Naturvårdsverket, 2006), s. 40f

Källförteckning

Tryckta källor

Aitken, Mahiri (et.al.): "Locating 'power in wind power planning processes: the (not so) influential role of local objectors", *Journal of Environmental Planning and Management* .Vol. 51, nr 6

Bachrach, Peter & Baratz, Morton: *Makt och fattigdom. Maktproblemet i dagens samhälle: teoribildning och praktik* (Stockholm: Wahlström & Widstrand, 1972)

Bengtsson, Mats & Corvellec, Hervé: *Etablering av vindkraft i Sverige. En kartläggning av miljötillståndsprocesser 1999-2004* (Stockholm: Naturvårdsverket, 2005)

Bergek, Anna: *Shaping and Exploiting Technological Opportunities: The Case of Renewable Energy Technology in Sweden* (Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola, 2002)

Coplin, William D & O'Leary, Michael K: *Political Analysis Through the Prince System* (Syracuse: Syracuse University, 1983)

Dahl, Robert: *Polyarchy, Participation and opposition*. (New Haven: Yale University Press, 1971)

Dahl, Robert: *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press, 2005)

Elforsk: *Forskning för mer och bättre vindkraft* (Stockholm: 2008)

Energimyndigheten: *Vindkraftstatistik 2009. Es 2010:03*

Energimyndigheten: *Vindkraften i Sverige* (Eskilstuna: 2001)

Ericson, Per: *Blåsningen* (Stockholm: Timbro, 2000)

Forsberg, Gunnel (red.): *Planeringens utmaningar och tillämpningar* (Uppsala: Uppsala Publishing House, 2005)

Gipe, Paul: *Wind Energy Comes of Age* (New York: John Wiley & Sons, 1995)

Habermas, Jürgen: *The Theory of Communicative Action. Volume 1. Reason and the Rationalization of Society* (Boston: Beacon Press, 1984)

Habermas, Jürgen: *Kommunikativt Handlande. Texter om språk, rationalitet och samhälle* (Göteborg: Daidalos, 1995)

Habermas, Jürgen: *Den moraliska synpunkten* (Göteborg: Daidalos, 2008)

Khan, Jamil: *Local Politics of Renewable Energy. Project Planning, Siting Conflicts and Citizen Participation* (Lund: Lunds Universitet, 2004)

Klintman, Mikael & Waldo, Åsa: *Erfarenheter av vindkraftsetablering – Förankring, acceptans och motstånd* (Stockholm: Naturvårdsverket, 2006)

Lukes, Steven: *Maktens Ansikten* (Göteborg: Daidalos, 2008)

Mels, Sanna: "Havsbaserad vindkraft och socioekonomiska konsekvenser. En studie i Torsås" (Kalmar: Handelshögskolan BBS, 2003)

Michanek, Gabriel & Söderholm, Patrik: *Medvind i uppförsbacke. En studie av svensk vindkraftspolitik* (Stockholm: Finansdepartementet, 2006)

Nyström, Jan: *Planeringens grunder. En översikt* (Lund: Studentlitteratur, 2003)

Piteå Museum, 2009: "Markbygden från skogsbygd till industrilandskap – lanskap, bebyggelse och livsmiljö"

Piteå kommun (et.al.), 2008: "Vindkraftutredning för Norrbottens kust- och skärgårdsområde. Ett samarbete mellan Haparanda, Kalix, Luleå och Piteå kommuner."

Piteå-Tidningen, 2001-02-23: "Vindkraftverk möter inget motstånd"

Piteå-Tidningen, 2006-10-18: "Vindkraften kan ge 18 miljarder kronor"

Piteå-Tidningen, 2009-11-13: "Erik Persson prisad"

Piteå-Tidningen, 2009-11-20: "Edman varnar för vindkraftsutbyggnad"

Piteå-Tidningen, 2009-11-23: "Vindkraften inget hot mot älvarna"

Piteå-Tidningen, 2010-02-13: "Kommuner kräver del av vinsten"

Piteå-Tidningen, 2010-03-10: "Samebyn i vindkraftens skugga"

Premfors, Rune: *Policyanalys* (Lund: Studentlitteratur, 1989)

Peterson, Olof: *Kommunalpolitik* (Stockholm: Fritzes, 1994)

Regeringens proposition 1990/91:88: Om *energipolitiken*

Regeringens proposition 1990/91:91: *En god livsmiljö*

Regeringens proposition 1996/97:84: *En uthållig energiförsörjning*

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

Regeringens proposition 2005/06:143: *Miljövänlig el med vindkraft – åtgärder för ett livskraftigt vindbruk*

Regeringens proposition 2008/09:163: *En sammanhållen klimat- och energipolitik*

Rönnborg, Petter: *Finding the right place. The story about an offshore wind power project* (Göteborg: Handelshögskolan, Göteborgs Universitet, 2006)

SOU 1999:75: *Rätt plats för vindkraften*

SOU 1999:113: *Medborgarnas erfarenheter*

Söderholm, Patrik (et.al.): "Wind Power Development in Sweden: Global policies and local obstacles" (Luleå: Luleå Economics Reprint Series, 2006)

Vindval: *Vindkraftens miljöpåverkan* (Stockholm: 2008)

Walzer, Michael: *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality* (Oxford: Basil Blackwell, 1983)

Westgard, Johanna: "Upplevelse av vindkraftverk – exemplet Bondön, Piteå kommun" (Umeå: Umeå Universitet, 2010)

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

Wright Mills, C: *Makteliten*: (Stockholm: Rabén & Sjögren, 1971)

Åstrand, Kerstin & Neij, Lena: "An assessment of governmental windpower programmes in Sweden – using a system approach" (Lund: Lunds Universitet, 2006)

Otryckta källor

Protokoll

Länsstyrelsen i Norrbottens Län, 1998-09-10: "Tillstånd enligt miljöskyddslagen till vindkraft på fastigheten Pitholmen 47:13, Piteå kommun

Länsstyrelsen Norrbotten, 2000-12-15: "Förslag till Översiktsplan för Piteå stadsbygd"

Länsstyrelsen Norrbotten, 2001-01-02: "Detaljplan för del av Bondön 1:1, Vindkraftverk, Piteå kommun"

Länsstyrelsen Norrbotten, 2007-12-19: "Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57: Piteå Kommun"

Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-03-09, "Konsekvenser för renskötseln om vindkraftparken 'Markbygden' etableras"

Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-04-03: "Överlämnande av ansökan från Markbygden Vind AB om tillstånd enligt 9 kapitlet miljöbalken att uppföra och driva vindkraftverk inom Markbygden i Piteå kommun"

Länsstyrelsen Norrbotten, 2009-11-19: "Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå Kommun"

Markbygden Vind, 2007-05-31: "Vindkraftsutbyggnad på Dragaliden i Piteå kommun – Samrådsredogörelse"

Markbygden Vind, 2007-07-06: "Samrådshandling. Vindkraft i Markbygden. Förstudie"

Markbygden Vind, 2007-09-13: "Vindkraftsutbyggnad på Dragaliden i Piteå Kommun. Miljökonsekvensbeskrivning"

Markbygden Vind, 2008-05-26: "Vindkraft i Markbygden – ett regionalt industriprojekt inom förnyelsebar energi. Miljökonsekvensbeskrivning"

Markbygden Vind AB, 2008-07-07: "Vindkraftprojektet Markbygden inom Östra Kikkejaure sameby"

Markbygden Vind, 2008-11-05: Vindkraftsutbyggnad på Stor-Blåliden i Piteå Kommun. Miljökonsekvensbeskrivning"

Markbygden Vind, 2008-11-13: "Samrådsredogörelse"

NordanVind Vindkraft AB, 2001-03-08: "Vindkraft på Bondön. Ansökan enligt Miljöbalken"

NordanVind Vindkraft AB, 2001-04-19: "Samrådsredogörelse, MB 6:5"

NordanVind Vindkraft AB, 2002-02-11: "Vindkraft på Bondön Piteå Kommun. Ansökan enligt miljöbalken"

NordanVind Vindkraft AB, 2002-02-12: "Bygglovansökan"

NordanVind Vindkraft AB, 2002-10-18: "Bygglovansökan"

NordanVind Vindkraft AB, 2003-06-04

Piteå Kommun, 2000-09: "Översiktsplan Piteå kommun. Fördjupning stadsbygden. Förslag"

Piteå Kommun, 2001-01: "Översiktsplan Piteå kommun. Fördjupning stadsbygden. Förslag"

Piteå Kommun, 2001-10-21: "Översiktsplan. Fördjupning för Piteå Stadsbygd"

Piteå Kommun, 2004-03-22: "Översiktsplan. Fördjupning för Skärgården"

Piteå Kommun, 2007-12-17: "Översiktsplan Piteå kommun. Fördjupning Landsbygden. Huvuddokument."

Piteå Kommun, Byggnadsnämnden, 1998-05-05: "Sammanträdesprotokoll"

Piteå Kommun, Kommunfullmäktige, 2001-10-15: "Sammanträdesprotokoll"

Piteå Kommun, Kommunfullmäktige, 2008-06-23: "Sammanträdesprotokoll"

Piteå Kommun, Kommunfullmäktige, 2007-12-17: "Sammanträdesprotokoll"

Piteå Kommun, Kommunledningskontoret, 2001-03-07: "Översiktsplan – fördjupning stadsbygden. Samrådsredogörelse – inkomna synpunkter och kommentarer"

Piteå Kommun, Kommunledningskontoret, 2003-02-18: "Fråga om tillåtlighetsprövning av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön, Piteå kommun"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2000-11-08: "Synpunkter på utställd samrådshandling gällande översiktsplan Stadsbygden"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2001-02-26: "Minnesanteckningar från samrådsmöte 22 februari 2001 i Ovalen, Stadshuset Piteå kommun"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2001-02-27: "Detaljplan för del av Bondön 1:1, Vindkraftverk. Samrådsredogörelse"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2001-02-27: "Detaljplan för del av Bondön 1:1, Vindkraftverk. Utlåtande"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2001-02-14: "Inbjudan till samråd. Detaljplan Bondön 1:1, Vindkraftverk i Piteå kommun"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2001-03-12: "Detaljplan för del av Bondön 1:1, Vindkraftverk. Piteå kommun. Norrbottens län"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2002-06-19: "Översiktsplan för Piteå Skärgård. Samrådsredogörelse"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2002-10-25: "Yttrande"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2006-10-20: "Meddelande"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2006-12-09: "Samrådsredogörelse. Översiktsplan Piteå kommun landsbygden"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2006-12-19: "Översiktsplan Piteå kommun. Fördjupning Landsbygden. Samrådsredogörelse"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2007-05-23: "Program för detaljplan. Vindkraft på Tärnans grund och Klockgrundet."

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2007-06-12: "Projektbeskrivning för framtagandet av vindkraftspolicy och informationsmaterial för Piteå kommun"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2007-10-21: "Utlåtande. Yttranden som inkommit efter utställningen 2.4 – 7.6 2007. Översiktsplan Piteå kommun. Landsbygden"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2007-12-31: "Precisering av hur den planerade insatsen för havet i Piteå kommun skiljer sig från de planeringsinsatser som avses utföras i samverkan med övriga kustkommuner i Norrbotten"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2008-10-30: "Delegationsbeslut. Bänkerträsk 1:14. Förslag detaljplan Bänkerträsk 1:14 – för fritidsbebyggelse"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2009-02-16: "Detaljplan för Bänkerträsk 1:14 m.fl. i Piteå kommun"

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2009-06-30: "Projektbeskrivning/uppdragsbekräftelse för utredning om den demokratiska förankringsprocessen i olika vindkraftsprojekt"

Piteå Kommun, Miljö- och Byggkontoret, 2010-03-12: "Ärendelista"

Piteå kommun, Miljö- och byggnämnden, 2000-11-27: "Yttrande över förslag till översiktsplan, samrådshandling, för Stadsbygden"

Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2000-03-24: "Sammanträdesprotokoll"

Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2000-10-24: "Sammanträdesprotokoll"

Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2002-07-29: "Sammanträdesprotokoll"

Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2002-10-29: "Sammanträdesprotokoll"

Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2007-06-19: "Inbjudan till samråd"

Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2007-08-21: "Sammanträdesprotokoll"

Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2007-10-23: "Sammanträdesprotokoll"

Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2008-05-22: "Sammanträdesprotokoll"

Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2008-09-04: "Sammanträdesprotokoll"

Piteå Kommun, Miljö- och byggnämnden, 2009-06-10: "Sammanträdesprotokoll"

Regeringen, Miljödepartementet, Enheten för naturresurser, 2002: "Dagboksblad. M2002/4226/F"

Regeringen, Miljödepartementet, 2003-06-18: "Regeringsbeslut. M2002/4226/F/M. Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön, Piteå kommun"

Regeringen, Miljödepartementet, 2008-09-25: "Regeringsbeslut. M2008/2903//F/M"

Regeringen, Miljödepartementet, 2010-03-04: "Regeringsbeslut. M2009/1517/F/M"

Regeringen, Miljödepartementet, 2010-03-04: "Regeringsbeslut. M2009/1517/F/M (delvis)"

Umeå Tingsrätt, Miljödomstolen, 2003-11-26: "Dom. Mål M20-02"

Brev

Advokatfirman Åberg & Co, 2007-09-13: "Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet"

Advokatfirman Åberg & Co, 2008-05-23: "Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet"

Advokatfirman Åberg & Co, 2008-11-05: "Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet"

Advokatfirman Åberg & CO, 2008-11-21: "Fastighetsägare Bänkerträsk 1:15, Kolerträsk 1:12, Storheden 1:68, Kolerträsk 1:35, Storheden 1:51, Bänkerträsk 1:29, Bäck 1:7, Kolerträsk 1:14, Kolerträsk 1:16, Hultet 1:1"

Banverket, 2008-06-04: "Vindkraft i Markbygden Stor-Blåliden, Piteå kommun"

Boverket, 2003-04-02: "Fråga om tillåtlighetsprövning av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön i Piteå kommun"

Boverket, 2008-08-11, "Samråd enligt Miljöbalken avseende uppförande av vindkraft i Markbygden, Stor-Blåliden, Piteå kommun"

Energimyndigheten, 2003-03-03: "Tillåtlighetsprövning av planerad gruppstation för vindkraft på Bondön"

Fastighetsägare Piteå Bänkerträsk 1:21: "Yttrande" (via juridiskt ombud),
Fastighetsägare Piteå Bänkerträsk 1:27: "Yttrande" (odaterad)

Fastighetsägare Piteå Bänkerträsk 1:28: 2008-12-17: "Yttrande"

Fastighetsägare Piteå Bänkerträsk 1:30: 2008-08-05: "Yttrande"

Fastighetsägare Piteå Kronopark 1:19: 2008-08-19: "Yttrande"

Fastighetsägare Piteå Storheden 1:55: 2008-08-27: "Yttrande"

Fastighetsägare Strömnäs 1:4, 2008-08-20: "Yttrande"

Folkpartiet Liberalerna, 2002-09-10: "Yttrande över översiktsplan – fördjupning för Piteå Skärgård"

Fiskeriverket, 2002-08-12: "Yttranden"

Föreningen Kolerbygdens Landskapsskydd, 2007-10-31-19: "Yttrande över Markbygden Vind AB ansökan om tillstånd att anlägga och driva tolv vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Dragaliden"

Föreningen Kolerbygdens Landskapsskydd, 2009-08-19: "Ärende 551-14963-08, vindkraftetablering på Stor-Blåliden"

Föreningen Kolerbygdens Landskapsskydd, 2009-02-23: "Yttrande"

Försvarsmakten, 2003-02-21: "Fråga om tillåtlighetsprövning av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön, Piteå kommun"

Försvarsmakten, 2008-08-29: "Remiss avseende ansökan om tillstånd enligt kap 9 miljöbalken, etablering av vindkraft i Markbygden, Piteå kommun, Norrbottens län"

Jägarnas Riksförbund, Piteå Viltvårdsavdelning, 2008-12-10: "Synpunkter på Markbygden Vind AB:s skrivelse angående anläggande av 1100 vindkraftverk"

Länsstyrelsen Norrbotten, 2002-09-02: "Yttrande"

Naturvårdsverket, 2003-02-27: "Yttrande"

Markbygden Vind, 2007-06-08: "Vindkraftutbyggnad på Dragaliden i Piteå kommun – Ansökan om bygglov"

Markbygden Vind, "Vindkraft i Markbygden. Stor-Blåliden. Inbjudan till samråd"

Markbygden Vind, Samrådsformulär, 2008-08-07: fastighet Strömnäs 1:4

Markbygden Vind, Samrådsformulär, 2008-08-07: fastighet Björkliden 1:3, 1:15

Markbygden Vind, Samrådsformulär, 2008-09-30:, fastighet Björkliden 1:11

Piteå Kommun, Miljö- och byggkontoret, 2007-08-07: "Yttrande. Piteå Kronopark 1:57, Dragaliden. Nybyggnad av 12 st. vindkraftverk, Markbygden AB"

Privatperson, 2001-03-25: "Synpunkter över förslag till översiktsplan för skärgården"

Piteå Kommun, Kommunstyrelsen, 2008-09-29, "Yttrande över ansökan om tillstånd att få anlägga och driva 1.101 vindkraftverk i Markbygden, Piteå kommun"

Riksantikvarieämbetet, 2003-03-10: Fråga om tillåtlighetsprövning av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön i Piteå kommun"

Såmediggi, 2008-10-15: "Underrättelse om inkommen ansökan om tillstånd enligt 9 kapitlet miljöbalken"

Sámiid Riikkasearvi & Östra Kikkejaure Sameby, 2003-03-03: "Fråga om tillåtlighetsprövning av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön, Piteå kommun"

Sámiid Riikkasearvi, 2008-10-28: "Yttrande över Markbygden Vind AB:s ansökan om tillstånd för vindkraftprojektet Markbygden inom Östra Kikkejaure sameby"

Semisjaur-Njarg Sameby, 2008-08-18: "Yttrande rörande Markbygden Vind AB:s svar på tidigare ingivet yttrande rörande vindkraftsparken i Markbygden"

Skärgårdsskydd i Norr, 2003-02-20: "Yttrande"

Teracom, 2008-10-03: "Yttrande till vindkraftsetablering med föreslagen placering på fastigheten Piteå Kronopark 1:57 i Piteå kommun"

Umeå Tingsrätt, Miljödomstolen, 2002-12-23: "Yttrande"

Windforce, 2003-02-17: "Fråga om tillåtlighetsprövning av en planerad gruppstation för vindkraft på Bondön i Piteå kommun"

Östra Kikkejaure Sameby, 2000-11-28: "Översiktsplan för Piteå Stadsbygd"

Östra Kikkejaure Sameby, 2007-10-29: "Yttrande över ansökan om tillstånd för vindkraftpark i Dragaliden av Markbygden Vind"

Östra Kikkejaure Sameby, 2009-06-23: "Angående ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet i Stor-Blåliden inom Piteå kommun"

Elektroniska källor

Luftfartsverket, 2003-03-19, e-post

www.energimyndigheten.se/Global/Om%20oss/Vindkraft/NO_Norrland.pdf

www.energimyndigheten.se/sv/Press/Pressmeddelanden/234-miljoner-till-pilotprojekt-for-merel-fran-vindkraft/

www.notisum.se/rnp/sls/lag/19870010

www.regeringen.se/sb/d/2448/a/67186

www.boverket.se/Planera/planeringsfragor/Vindkraft/

www.energimyndigheten.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/Framjande-av-vindkraft1/VindLov/

www.natverketforvindbruk.se/sv/Om-natverket

www.vindlov.se/sv/Steg-for-steg/Stora-anlaggningar/Provningsprocessen/Kommunens-tillstyrkan/

ISBN 978-91-628-8137-5



Piteå Kommun