

Återställande av havsbaserad vindkraft

Lillgrund Pilotprojekt

Februari 2009



Lillgrund Wind Power Plant 2007-05-04
Installation of a windturbine from M/S See Power.

Photo: Hans Blomberg +46 70 330 0121

1007

Type of document REPORT	Document identification 1_2 LG Pilot project	Rev. No. 1.0	Report date February 3, 2009	Project No. 21858-1
Author Jhenny Stumle Wikander		Project name Lillgrund Pilot project		
Customer Vattenfall AB Vindkraft		Reviewed by Marie-Louise Olvstam		
		Approved by Claes Stenérus, the reference group		
Distribution The Swedish Energy Agency			No. of pages 21	No. of appendices 0

PREFACE

Vattenfall's Lillgrund project has been granted financial support from the Swedish Energy Agency and Vattenfall will therefore report and publish experiences and lessons learned from the project. This report is compiled in a series of open reports describing the experiences gained from the different aspects of the Lillgrund Wind Farm project, for example construction, installation, operation as well as environmental, public acceptance and legal issues.

The majority of the report authors have been directly involved in the Lillgrund project implementation. The reports have been reviewed and commented by a reference group consisting of the Vattenfall representatives Sven-Erik Thor (chairman), Ingegerd Bills, Jan Norling, Göran Loman, Jimmy Hansson and Thomas Davy.

The experiences from the Lillgrund project have been presented at two seminars held in Malmö (4th of June 2008 and 3rd of June 2009). In addition to those, Vattenfall has presented various topics from the Lillgrund project at different wind energy conferences in Sweden and throughout Europe.

All reports are available on www.vattenfall.se/lillgrund. In addition to these background reports, a summary book has been published in Swedish in June 2009. An English version of the book is foreseen and is due late 2009. The Lillgrund book can be obtained by contacting Sven-Erik Thor at sven-erik.thor@vattenfall.com.

Although the Lillgrund reports may tend to focus on problems and challenges, one should bear in mind that, as a whole, the planning and execution of the Lillgrund project has been a great success. The project was delivered on time and within budget and has, since December 2007, been providing 60 000 households with their yearly electricity demand.

Sven-Erik Thor,
Project Sponsor, Vattenfall Vindkraft AB
September 2009

DISCLAIMER

Information in this report may be used under the conditions that the following reference is used: "This information was obtained from the Lillgrund Wind Farm, owned and operated by Vattenfall."

The views and judgment expressed in this report are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the Swedish Energy Agency or of Vattenfall.

Decommissioning and restoring site of offshore wind farms

SUMMARY

This report focuses on the legal aspects of decommissioning and restoring of offshore wind farm sites, as part of an extensive report on the Lillgrund Offshore Wind Farm Pilot Project.

For this analysis, all permit conditions of the granted permits for the offshore wind parks in Sweden have been collected and studied.

According to the Swedish Environmental code *“the validity of a permit, approval or exemption may be made subject to the requirement that the person who intends to pursue the activity must furnish a security for the costs of after-treatment and any other restoration measures that may be necessary as a result. The state, municipalities, county councils and associations of municipalities shall not be required to furnish a security. If there is cause to assume that the security furnished is no longer sufficient, the authority which is considering the application for a permit, approval or exemption may require an additional security to be furnished”*.

The permits show that different types of securities are being used, with bank warranties and securities being the most common. Securities are either fixed and furnished prior to start of construction or start of operations, or they are obtained gradually over the life of the project. Among the twelve permits studied, a gradual tendency to use a combination of the two alternatives can be seen.

The conditions governing when an offshore wind farm is to be discontinued and which parts need to be partly or fully removed from the site are obviously of future importance. The issue has been addressed to different degrees in the permits, some to a clear legal extent, while others are more general.

The Lillgrund Offshore Wind Farm was secured for 60 million SEK. The extent to which the park is to be decommissioned and the site to be restored is decided by the county administrative board once production is terminated.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	4
1.1	Syfte och metod.....	4
2	LAGKRAV FÖR ÅTERSTÄLLNING	4
2.1	Prövningsinstanser	4
2.2	Miljöbalken.....	4
3	LILLGRUND	6
3.1	Givna tillstånd, yrkanden och ändringar	6
3.2	Ställande av säkerhet	7
3.3	Slutliga tekniska krav	7
3.4	Slutliga ekonomiska krav	8
4	GENOMGÅNG AV ÅTERSTÄLLNINGSKRAV OCH SÄKERHETER	8
4.1	Befintliga vindkraftparker till havs	8
4.1.1	Bockstigen, Gotland.....	8
4.1.2	Utgrunden 1, Kalmarsund	8
4.1.3	Yttre Stengrund, Blekinge	8
4.1.4	Lillgrund	9
4.2	Beslutade vindkraftparker offshore	9
4.2.1	Utgrunden 2, Kalmarsund	9
4.2.2	Klasården, Gotland	10
4.2.3	Karlskrona offshore, Blekinge	10
4.2.4	Gässlingegrund, Vänern	11
4.2.5	Skottarevet, Halland.....	11
4.2.6	Kriegers flak, Sveriges ekonomiska zon	12
4.2.7	Trolleboda, Blekinge och Kalmar län	12
4.2.8	Kårehamn, Kalmar	13
5	EKONOMISKA ALTERNATIV FÖR SÄKERHET	14
5.1	Prövningsmyndigheten avgör om säkerhet krävs	14
5.2	Betryggande säkerhet.....	14
5.3	Olika typer av säkerheter	14
5.4	Värderingsprinciper.....	15
6	ANDRA VERKSAMHETER SOM STÄLLER SÄKERHET	15
6.1	Täktverksamhet 9 kap	15
6.2	Deponering av avfall och utvinningsavfall.....	15
6.3	Gruvdrift	15
6.4	Andra bestämmelser om säkerhet.....	16
7	KARTLÄGGNING AV ÅTERSTÄLLNINGSKOSTNADER FÖR VINDKRAFT	16
7.1	Kartläggningens omfattning och slutsatser	17
8	SAMMANSTÄLLNING, KOMMENTARER OCH SLUTSATSER	18
8.1	Sammanställning	18
8.2	Kommentarer och slutsatser.....	18
9	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING.....	20

1 INLEDNING

Denna rapport ingår som en del av pilotprojekt Lillgrund, rapporten behandlar återställning och nedmontering av havsbaserad vindkraft.

1.1 Syfte och metod

Rapportens syfte är att återrapportera kunskaper och erfarenheter genererade ur Lillgrundprojektet. För att kunna göra relevanta jämförelser har tillstånd för de befintliga samt tillståndsgivna projekten i Sverige samlats in. Dessa tillstånd har granskats till sitt innehåll med hänsyn till krav på återställning och säkerhet och återges i kapitel 4. Rapporten redovisar de slutliga villkor som tillståndet innehåller samt om sökanden själv yrkat på något villkor och i så fall vad.

2 LAGKRAV FÖR ÅTERSTÄLLNING

Huvudregeln är alltid att den som orsakar en skada eller påverkan på miljön också ska avhjälpa denna. När det gäller fundament, kablar och annan eventuell kringutrustning i vatten för havsbaserade vindkraftverk kan det ställas villkor i samband med att prövande instans meddelar tillstånd för verksamheten. Tillståndet kan också göras beroende av att säkerhet ställs för återställningskostnader. Detta innebär att tillståndet inte kan tas i anspråk utan att sådan säkerhet ställs. Lagstöd för att meddela sådana villkor återfinns i 16 kap. 2-3 §§ miljöbalken.

2.1 Prövningsinstanser

Frågan om tillstånd att etablera vindkraftverk i havet har historiskt sett inte hanterats av våra fem miljödomstolar. Redogörelsen i kapitel 4 för vilka prövningsinstanser som meddelat villkor kan därför variera, beroende på när tillstånd söktes och erhöles.

2.2 Miljöbalken

För att etablera vindkraftsanläggningar på över 1 MW krävs tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken (MB) om vindkraftverken är uppförda i vattenområde. Vindkraftanläggningar på land omfattas av tillståndsplikt om uteffekten är minst 25 MW. I bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd framgår att *enstaka vindkraftverk eller gruppstation för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat uppförda i vattenområde, om den sammanlagda uteffekten är minst 1 megawatt* är tillståndspliktig så kallad A-verksamhet och ansökan prövas av miljödomstol.

Tillstånd som meddelas får förenas med villkor och kan också göras beroende av att säkerhet ställs för återställning för att tillståndet ska kunna tas i anspråk.

16 kapitlet miljöbalken behandlar tillstånd, godkännande och dispens. I 16 kap. 2 § 2 st. MB klargörs att tillstånd, godkännande och dispens får förenas med villkor. I 16 kap. 3 § MB regleras verksamhetsutövarens skyldighet att ställa säkerhet för eventuella kostnader för efterbehandling och återställning av den miljö som verksamheten påverkat. Att tillstånd får förenas med villkor är inget specifikt för vattenverksamhet utan alla tillstånd, som meddelas med stöd av miljöbalken lyder under samma krav, detsamma gäller möjligheten att göra tillståndet beroende av att säkerhet ställs. Frågan om säkerhet ska prövas samtidigt som frågan om verksamheten ska tillåtas.

I 16 kap. 3 § 1 st. MB har ordet efterbehandling bytts ut mot *avhjälpan* av en miljöskada,¹ det blir därmed möjligt för tillståndsmyndigheten att begära säkerhet även för utredningskostnader. Bestämmelsen blir inte heller begränsad till föroreningsskador och allvarliga miljöskador enligt 10 kap. MB utan innebär möjlighet att ställa krav på säkerhet för att avhjälpa andra miljöskador.²

16 kap. 3 § 2 st. MB har ändrats nyligen.³ Borttaget är hänvisningen till 2 kap. 25 § utsökningsbalken ifråga om säkerhetens beskaffenhet, samt att säkerheten ska förvaras av länsstyrelsen. Numera lyder andra stycket. *En säkerhet skall godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten kan ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet.*

I förarbetena framgår det att starka skäl för att meddela villkor om säkerhet föreligger om den aktuella verksamheten kan förutses avslutas inom en viss tidsperiod och att det kan föreligga ett efterbehandlingsbehov. Att man tidigare hänvisade till 2 kap. 25 § utsökningsbalken innebar att säkerhet skulle bestå av pant eller borgen inklusive bankgaranti. Borgen skulle ingås såsom för egen skuld och om flera ingår borgen skulle ansvaret vara solidrisk.⁴

Numera kan alla former av säkerheter i och för sig godtas, men det är sökanden som måste visa att den erbjudna säkerheten är betryggande. Säkerheten bör bedömas med utgångspunkt i kostnaderna för avhjälpan eller återställande. Huvudsyftet med kraven på säkerheter är att skydda samhället från risken att få svara för kostnader för efterbehandling, säkerheten bör därför uppnå detta syfte. Säkerheten ska inte heller vara större än vad som behövs eller vara administrativt kostsam. Utgångspunkten bör vara att säkerheten bör tillåta att så mycket kapital som möjligt blir kvar hos verksamhetsutövaren. Säkerheten bör vara skyddad vid gäldenärens konkurs och vara tillgänglig för tillsynsmyndigheten, dvs. kunna omvandlas till reda pengar i den takt som krävs för att efterbehandlingen ska kunna genomföras.⁵

Säkerheten kan också ställas successivt, något som vi kan se i några meddelade tillstånd. Ställd säkerhet kan fortfarande omprövas, men hänvisningen framgår inte längre i denna paragraf utan en ny bestämmelse har tillkommit, 24 kap. 5 § 1 st. 12 p MB. Borttaget är också att säkerheten skall förvaras av länsstyrelsen, eftersom det uttrycket inte återger vad det i praktiken handlar om nämligen att länsstyrelsen förvarar dokumentation om säkerheten. Numera ligger det i uttrycket *betryggande säkerhet*.⁶

Villkor av mindre betydelse kan delegeras till tillsynsmyndigheten enligt 22 kap. 25 § 3 st. MB. Frågan gällande omfattningen för återställningen praktiskt/tekniskt sett har delegerats till tillsynsmyndigheten, exempelvis för Lillgrundprojektet.

Behöver säkerheten justeras kan ett villkor om säkerhet ändras, 24 kap. 5 § 1 st. 12 p MB. En ansökan om sådan prövning angående ändring får göras av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, länsstyrelsen och i vissa fall kommunen, detta regleras av 24 kap. 7 § MB samt av tillståndshavaren enligt 24 kap. 8 § MB. Miljödomstol kan inte ta upp frågan ex officio (på eget initiativ). Om verksamhetsutövaren vill mildra ett erhållet villkor så ska det vara uppenbart att villkoret inte behövs eller är onödigt strängt, eller att det tillkommit oförutsedda omständigheter. Detta innebär att bevisbördan ligger på verksamhetsutövaren och praxis är allmänt sett sträng.⁷

¹ Lag 2007:661.

² Proposition 2006/07:95 sid. 135-136.

³ Lag 2007:661.

⁴ Proposition 1997/98:45 sid. 205.

⁵ SOU 2006:39 sid. 281.

⁶ Proposition 2006/07:95 sid. 135-136.

⁷ Miljöbalken – en kommentar, Bengtsson m.fl. sid. 24:25.

3 LILLGRUND

Lillgrund, världens tredje största havsbaserade vindkraftpark som togs i drift den 4 oktober 2007 har en lång historia innan den blev verklighet. I denna del av rapporten ligger fokus på de villkor om återställning och säkerhet som ställts av olika prövningsinstanser och som också delvis har ändrats under processens gång. Under nedanstående rubrik följer redogörelsen kronologisk ordning.

3.1 Givna tillstånd, yrkanden och ändringar

2001-03-22 gav Regeringen med diarienummer M1998/2620/Na tillstånd enligt 4 kapitlet lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (NRL) för verksamheten vid Lillgrund, då 48 verk om 1,5 MW vardera.

Villkor för verksamheten formulerades som följer på sidan 2, punkten 11. *Åtgärder för återställande skall vidtas vid en nedläggning av verksamheten vid gruppstationen. Verksamheten skall anses som nedlagd om verksamheten för elproduktion inte har bedrivits under ett år. Länsstyrelsen i Skåne län får besluta i vilken omfattning anläggningarna för gruppstationen inklusive fundament och kablar skall tas bort och vilka övriga åtgärder som krävs för att återställa havsbotten i så nära ursprungligt skick som möjligt. Bolaget skall senast den 1 januari 2004 hos Länsstyrelsen i Skåne län ställa säkerhet för kostnader om 175 miljoner kronor i 2001 års prisnivå för rivning och återställande samt för eventuell nödvändig sjömätning i samband med en nedläggning av verksamheten.*

I Regeringens bedömning på sidan 11 i beslutet framgår följande.

Regeringen anser att det är angeläget att etableringsområdet kan återställas om verksamheten vid gruppstationen skulle läggas ned. Det bör säkerställas att anläggningen för gruppstationen, inklusive fundament och kablar, kan tas bort och havsbotten återställas i så nära ursprungligt skick som möjligt vid en nedläggning. Länsstyrelsen i Skåne län bör få i uppgift att besluta om vilka åtgärder som bör vidtas. Regeringen finner, i likhet med Miljödomstolen, att bolaget bör ställa säkerhet hos länsstyrelsen för erforderliga kostnader för rivning och återställande samt eventuell nödvändig sjömätning. Bolaget har i skrivelse behandlat frågan om garantier avseende rivningskostnader för gruppstationen.

I miljökonsekvensbeskrivningen till ansökan enligt NRL finns uppgifter om återställningskostnader och dessa uppgifter om kostnader är samma som i ovanstående villkor.

2001-11-09 skickade sökanden en ansökan om ändring av villkor 11 samt ändring av uteffekt till regeringen. I denna skrivelse yrkade bolaget på två saker, det första, att uteffekten inte skulle begränsas och det andra yrkandet var att säkerheten i villkor 11 skulle bestämmas till 48,5 miljoner kronor i 2001 års prisnivå. Sökanden yrkade att säkerheten skulle byggas upp på så sätt att säkerhet för 20 miljoner deponeras hos länsstyrelsen senast två månader innan anläggningsarbetena påbörjas och att därefter ytterligare säkerhet för 2,5 miljoner kronor deponeras varje år till dess att det föreskrivna beloppet uppnås. Ursprungligen yrkade bolaget att säkerheten skulle byggas upp successivt under 20 år med början vid driftstart. I huvudsak anförde sökanden att tidigare villkor baserades på sökandens egen uppgift om kostnaden, en ny utredning visar på att kostnaderna blir betydligt lägre. Säkerhet i motsvarande storlek har inte krävts av andra marina vindkraftsanläggningar i Sverige, inte heller vid närbelägen dansk sådan vid Middelgrund. Som stöd för sin talan åberopas dels en promemoria som utarbetats inom bolaget, dels en senare kompletterande utredning. I den interna promemorian uppskattas kostnaden till 48 miljoner för rivning och återställning samt 500 000 kr för sjömätning. Skillnaden mellan bedömningarna i promemorian och den kompletterande utredningen gäller främst kostnader för upptag och transport av verk och fundament samt för krossning av betong.

2002-10-17 beslutar regeringen att bifalla sökandens ansökan vad det gäller uteffekten, beslut M 2001/4835/NA.

2002-12-20 erhåller sökanden tillstånd av Växjö tingsrätt, miljödomstolen, enligt miljöbalken att utföra och driva ansökt gruppstation för vindkraft, målnummer M 416-01. Miljödomstolen föreskriver inte om ytterligare villkor som rör återställande och säkerhet men en del andra frågor. Domen överklagas.

2003-10-16 fastställer Svea Hovrätt, Miljööverdomstolen, miljödomstolens dom genom avgörande M 718-03.

2003-12-18 beslutar regeringen att ändra villkor 11 så att säkerhet skall ställas två månader innan anläggningsarbetena påbörjas (istället för den 1 januari 2004) genom beslut M2003/2248/F/M (delvis), man ändrar också i tidsrymden för när vissa åtgärder skall vara vidtagna för att inte tillståndet skall förfalla (villkor 12). Säkerhetens storlek ska provas senare efter ytterligare beredning.

2004-01-22 föreskriver regeringen genom beslut M2003/2248/F/M (slutligt) att villkor 11 skall ha följande lydelse. *Åtgärder för återställande skall vidtas vid en nedläggning av verksamheten vid gruppstationen. Verksamheten skall anses som nedlagd om verksamheten för elproduktion inte har bedrivits under ett år. Länsstyrelsen i Skåne län får besluta i vilken omfattning anläggningarna för gruppstationen inklusive fundament och kablar skall tas bort och vilka övriga åtgärder som krävs för att återställa havsbotten i så nära ursprungligt skick som möjligt. Bolaget skall hos länsstyrelsen ställa säkerhet för kostnader om totalt 60 miljoner kronor i 2001 års prisnivå för rivning och återställande samt för eventuell nödvändig sjömätning i samband med en nedläggning av verksamheten. Av den föreskrivna säkerheten skall 30 miljoner kronor ställas senast två månader innan anläggningsarbetena påbörjas och återstoden byggas upp med 2 miljoner kronor årligen under de 15 följande åren.*

I regeringens bedömning på sidan 3 i beslutet framgår följande.

Enligt utredningen i ärendet är kostnaderna för rivning, återställande och sjömätning betydligt lägre än vad som antogs när regeringen föreskrev att säkerheten skulle vara 175 miljoner kronor. Vid en samlad bedömning finner regeringen att det är skäligt att den föreskrivna säkerheten nu sätts ned till 60 miljoner kronor. Hälften av säkerheten bör finnas tillgängligt två månader innan anläggningsarbetena påbörjas. Återstoden bör byggas upp med 2 miljoner kronor årligen under 15 år.

3.2 Ställande av säkerhet

Den 6 februari 2006 lämnar Vattenfall AB ett borgensåtagande om som mest omfattande 60 miljoner kronor i övrigt enligt föreskrivet villkor av regeringen den 22 januari 2004. Efterhand som Örestads Vindkraftpark AB bekostar nödvändiga åtgärder för återställande skall Vattenfall AB:s borgensåtagande reduceras krona för krona. Borgensåtagandet har i samband med bolagiseringen (våren 2008) av vindkraftverksamheten på Vattenfall transporterats i sin helhet oförändrad till Vattenfall Vindkraft Sverige AB.

3.3 Slutliga tekniska krav

Det slutliga tekniska kravet vid avveckling av vindkraftanläggningen vid Lillgrund lyder. *Länsstyrelsen i Skåne län får besluta i vilken omfattning anläggningarna för gruppstationen inklusive fundament och kablar skall tas bort och vilka övriga åtgärder som krävs för att återställa havsbotten i så nära ursprungligt skick som möjligt.*

Denna del av villkor 11 enligt regeringens beslut, kan därmed få en begränsad omfattning såväl praktiskt som ekonomiskt, men också en större omfattning beroende på hur stor del av verksamheten som helt ska återställas.

3.4 Slutliga ekonomiska krav

Utifrån ursprungligt krav på säkerhet har beloppet sänkts från 175 miljoner till 60 miljoner kronor, samt att inte hela beloppet behöver ställas innan projektets start utan hälften av de 60 miljonerna ska byggas upp under 15 år. Slutligt villkor gällande ekonomiskt krav för återställning återges under rubrik 3.1.

4 GENOMGÅNG AV ÅTERSTÄLLNINGSKRAV OCH SÄKERHETER

En genomgång av tillstånden för samtliga uppförda havsbaserade vindkraftparker har gjorts samt av ett urval av de beslutade projekten. Samtliga lokaliserade i Sverige.

I samtliga fall där villkor meddelats i tillståndet återges dessa i sin helhet under respektive rubrik. I det fall sökanden har gjort utfästelser eller skrivningar i ansökan blir sökanden bunden av detta genom det allmänna villkoret utan att detta specifikt framgår av villkoren i tillståndet.

4.1 Befintliga vindkraftparker till havs

Det finns fyra befintliga vindkraftparker belägna till havs, Bockstigen, Utgrunden 1, Yttre Stengrund samt Lillgrund.

4.1.1 Bockstigen, Gotland

Bockstigen är lokaliserat syd om Näsudden och väster om Burgsvik och består av fem 550 kW vindkraftverk. Bockstigen togs i drift 1998. Verksamheten bedrivs med stöd av tillstånd från vattendomstolen, dom meddelad 1996-08-20 i mål VA51/96. Inga villkor gällande återställning och säkerhet finns i domen.

4.1.2 Utgrunden 1, Kalmarsund

Utgrunden 1 är lokaliserat 8 km väster om Degerhamn på Öland i Kalmarsund och består av sju 1425 kW vindkraftverk. Utgrunden 1 togs i drift år 2000. Verksamheten bedrivs med stöd av tillstånd från vattendomstolen, dom meddelad 1998-12-23 i mål VA 9/98, miljöprövningsdelegationen, beslut 1999-03-04 i ärende 245-540-99 samt Svea Hovrätt 2000-01-17 som överlämnat ärendet till regeringen för prövning av tillåtligheten. Regeringen avslår överklagandet i vattendomen och beslutar att tillåta verksamheten 2000-03-09, regeringsbeslut M2000/424/Na.

Inga villkor gällande återställning och säkerhet finns i ovan nämnda avgöranden.

4.1.3 Yttre Stengrund, Blekinge

Yttre Stengrund är lokaliserat i södra Kalmarsund i Karlskrona kommun, Blekinge län. Vindkraftparken består av fem 2 MW vindkraftverk och togs i drift 2001. Verksamheten bedrivs

med stöd av tillstånd från Vattendomstolen, dom meddelad 2000-06-06, M69/99 samt beslut från miljöprövningsdelegationen 2000-07-05, beslut 245-6029-98.

I vattendomstolens beslut på sidan 1 under rubriken *Verkställighetsförordnande. Miljödomstolen förordnar med stöd av 13 kap. 50 § första stycket vattenlagen (1983:291) att det i denna dom meddelande tillståndet får tas i anspråk utan hinder av att domen inte har vunnit laga kraft, dock endast under förutsättning att sökanden dessförinnan hos länsstyrelsen i Blekinge län ställer sådan säkerhet som sägs i lagrummet.*

Den säkerhet som ovanstående paragraf handlar om gäller säkerhet som ska ställas till följd av eventuellt ändrade ersättningar och inte om säkerhet för återställningsåtgärder.

I miljöprövningsdelegationens beslut på sidan 1, punkten 5 föreskrivs följande.
Inom ett år från det att elproduktionen vid respektive verk upphört skall bolaget till tillsynsmyndigheten inlämna en plan för hur området där verket är uppsatt skall återställas.

Detta innebär ett ansvar för att inlämna en plan för hur återställning ska kunna genomföras men ställer inga krav på säkerhet för återställningen.

4.1.4 Lillgrund

Behandlas utförligt i kapitel 3.

4.2 Beslutade vindkraftparker offshore

Nedan följer en genomgång av beslutade vindkraftparker till havs. Några kan vara överklagade men är ändå intressanta att ta med för jämförelsen av vilka villkor som föreskrivs.

4.2.1 Utgrunden 2, Kalmarsund

Utgrunden 2 ska lokaliseras i direkt närhet till befintliga vindkraftverk vid Utgrunden1 som ligger i Kalmarsund. Tillståndet omfattar max 24 vindkraftverk om ca 3 MW, rotor max 125 meter och totalhöjd max 150 meter. Miljödomstolen lämnade yttrande till regeringen 2003-12-05 i mål M 344-02, regeringen meddelade i beslut 2004-07-01 att verksamheten var tillåtlig (prövning enligt 17 kap. MB). Miljödomstolens dom 2005-01-28 i mål M344-02 överklagades till Miljööverdomstolen som avslag överklagandena i dom 2006-02-03, mål M1265-05.

I yttrandet till regeringen från miljödomstolen föreslogs följande villkor på sidan 2 gällande återställning och säkerhet. *Bolaget skall ställa säkerhet för de skyldigheter som gäller avvecklings och efterbehandlingsåtgärder avseende vindkraftsparken. Ifråga om säkerheten gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Säkerhet kan ställas i form av bankgaranti.*

Sökandens hållning var att avsättning till ekonomisk säkerhet avser att motsvara samhällets risk för demontering av verken. Avsättning bör göras fortlöpande med målet att säkerheten skall vara erforderligt stor vid den tekniska livslängdens slutpunkt.

Slutligt villkor för återställande och säkerhet i miljödomstolens dom, sidan 2, punkten 7. *Säkerhet för återställningskostnader skall ställas genom en tjugo år successiv uppbyggnad av bankgaranti eller motsvarande, efter årliga beslut av Länsstyrelsen i Kalmar län. Första avsättning skall ske med 1 500 000 kr och överlämnas till länsstyrelsen innan vindkraftparken tas i drift.*

Detta villkor är helt samstämmigt med sökandens yrkande. Hur stor säkerheten i verkligheten sedan blir är i detta tillstånd är oklart eftersom den ska byggas upp under 20 år och länsstyrelsen ska årligen fatta beslut om beloppet.

4.2.2 Klasården, Gotland

Klasården ligger på södra Gotland, väster om Näsudden. Tillståndet omfattar 16 vindkraftverk om max 2,75 MW med en navhöjd om max 70 meter samt en rotor på max 92 m. Miljödomstolen lämnade yttrande till regeringen 2000-06-13, regeringen meddelade i beslut 2001-12-06 att verksamheten skulle tillåtas (prövning enligt 17 kap. MB) samt föreskrev vissa villkor för verksamheten. Sökanden ändrade sin ansökan med hänsyn till den snabba teknikutvecklingen till färre men större verk. Huvudförhandling hölls sedan den 2003-10-27/28 i målet. Miljödomstolen överlämnade sedan yttrande till regeringen 2003-12-12 där domstolen föreslog att regeringen skulle tillåta verksamheten. Regeringen fattade beslut 2004-06-03, M2003/3921/F/M att tillåta den planerade vindkraftanläggningen. I miljödomstolens dom 2004-11-11 i mål M 404-99 lämnades sökanden tillstånd till ansökt verksamhet.

Inga villkor gällande återställning och säkerhet finns i ovan nämnda avgöranden.

4.2.3 Karlskrona offshore, Blekinge

Karlskrona offshore är föregångaren till Trolleboda projektet som behandlas under 4.2.7 nedan och ligger på samma plats, dvs. Trolleboda ersätter Karlskrona offshore. Karlskrona offshore ligger i södra Kalmarsund, Karlskrona kommun. Tillståndet omfattar 5 vindkraftverk med en totalhöjd om max 145 meter. Regeringen förklarade 2005-06-30 den planerade verksamheten tillåtlig. Miljödomstolen gav tillstånd till sökanden 2006-06-07 i mål M 247-02. Villkor gällande återställning framgår av sidan 2, punkten 10.

Inom ett år efter det att elproduktionen vid respektive verk upphört skall bolaget till tillsynsmyndigheten lämna in en plan för hur området där verken är placerade skall återställas.

Villkor gällande säkerhet framgår av sidan 3 under rubriken *Säkerhet*.

Säkerhet för återställningskostnader skall ställas genom en under tjugo år successiv uppbyggnad av bankgaranti eller motsvarande, efter årliga beslut av Länsstyrelsen i Blekinge län. Första avsättning skall ske med trehundra tusen (300 000) kr och överlämnas till Länsstyrelsen innan vindkraftparken tas i drift.

I miljödomstolens beslut på sidan 3 under rubriken *Verkställighetsförordnande* framgår följande. *Miljödomstolen förordnar, med stöd av 22 kap.28 § miljöbalken att tillståndet får tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft, dock endast under förutsättning att sökanden dessförinnan hos länsstyrelsen ställer sådan säkerhet som det talas om i lagrummet.*

Den säkerhet som ovanstående paragraf handlar om gäller säkerhet som ska ställas till följd av eventuellt ändrade ersättningar, inte om säkerhet för återställningsåtgärder.

Av domen på sidan 28-29 framgår att sökanden (Vattenfall AB) har motsatt sig att domstolen meddelar villkor om säkerhet med hänvisning till att enligt 16 kap. 3 § miljöbalken, att staten inte behöver ställa säkerhet. Miljödomstolen kan konstatera att sökanden är ett aktiebolag som i dagsläget är helägt av staten. Ägarna kan dock när som helst överlåta hela eller delar av bolaget och domstolen erinrar om att ett tillstånd följer med verksamheten vid ett eventuellt ägarbyte. Detta gör att ett aktiebolag aldrig, oavsett ägandet, kan jämföras med staten i förevarande paragraf i miljöbalken. Grund för att fastställa säkerhet föreligger därför. Tillståndet innebär att vattenområde tas i anspråk för energiproduktion. Eftersom tillståndet för anläggningarna har tidsbegränsats skall säkerhet ställas för att garantera

kostnaderna för rivning av vindkraftverken och återställning av området sedan verksamheten har upphört. Vidare skall säkerhet ställas för den ersättning som kan bli aktuell för skador som uppkommer genom vindkraftverkens uppförande. Dessa skador omfattar dels värdet av förlusten av reproduktionsyta där bolaget avser att placera vindkraftverken, dels skada på fisk och fisket. Det bör därför föreskrivas att bolaget hos länsstyrelsen ställer säkerhet för rivnings - och återställningskostnader. Eftersom verkställighetstillstånd meddelats skall även säkerhet ställas enligt 22 kap. 28 § miljöbalken för de ersättningar som kan bli följden av företaget. Domen överklagades inte.

4.2.4 Gässlingegrund, Vänern

Gässlingegrund ligger i norra Vänern inom Karlstads och Hammarö kommuner. Tillståndet omfattar 10 vindkraftverk om max totalt 40 MW. Miljödomstolen gav sökanden tillstånd 2006-08-25 genom dom M2633-05.

Endast frågan om återställande berörs i domen, sidan 3, punkten 6. *Åtgärder för återställande skall vidtas vid en nedläggning av vindkraftparken. Tillsynsmyndigheten skall underlättas innan nedläggning sker.*

4.2.5 Skottarevet, Halland

Skottarevet är beläget på allmänt vattenområde i Kattegatt, Falkenbergs kommun, Hallands län. Tillståndet omfattar 30 vindkraftverk med en navhöjd på max 110 meter och en rotordiameter om max 130 meter. Miljödomstolen gav sökanden tillstånd 2007-12-07 genom dom M 1043-06. Beslutet är överklagat till Miljööverdomstolen som inte meddelat dom.⁸

Som villkor gäller att; *En fond för återställningsåtgärder ska byggas upp med årliga avsättningar från och med tio år efter idrifttagandet av parken*, sidan 3, punkten 10.

Miljödomstolen har delegerat frågan om storleken på avsättningarna, under rubriken *Delegation*. *Miljödomstolen överläter enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken åt tillsynsmyndigheten att fastställa dels storleken på avsättningarna enligt villkor 10 /.../.*

Sökanden har föreslagit följande villkor på sidan 6-7 gällande återställning och säkerhet, punkt 4. *Åtgärder för återställande ska vidtas vid en nedläggning av vindkraftparken. Tillsynsmyndigheten ska underrättas innan nedläggning sker. Punkt 1. En fond för återställningsåtgärder ska byggas upp med årliga avsättningar från och med år 15 efter idrifttagandet av parken.*

Under rubriken *Delegation*. Under anförande att det kan vara svårt att i dag förutse storleken på de avsättningar som skall göras i enlighet med villkorsförslag 11 ovan har sökanden föreslagit att denna fråga lämpligen delegeras till tillsynsmyndigheten i enlighet med 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken samt föreslagit följande skrivning. *Miljödomstolen överläter enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken åt tillsynsmyndigheten att i samråd med verksamhetsutövaren fastställa storleken på avsättningarna enligt villkor 11.*

Sökandens förslag till villkor har i huvudsak tillmötesgått av miljödomstolen med den skillnaden att avsättningarna ska ske under 10 år enligt domen och inte 15 år som sökanden föreslagit.

⁸ Kontakt med Miljööverdomstolen. Svea Hovrätt 11 december 2008.

4.2.6 Kriegers flak, Sveriges ekonomiska zon

Kriegers flak är beläget 30 km söder om Trelleborg inom Sveriges ekonomiska zon. Tillståndet omfattar tillstånd att uppföra och driva en gruppstation för vindkraft med högst 128 vindkraftverk med en totalhöjd om 170 meter.

Regeringen fattade beslut den 26 juni 2006 att ge tillstånd för sökt verksamhet. Som villkor gällande återställning och säkerhet föreskrevs följande i villkor 23. *Vid en nedläggning av verksamheten vid gruppstationen skall åtgärder för återställning vidtas. Verksamheten skall anses som nedlagd om verksamheten för elproduktion inte har bedrivits under en sammanhängande tid av ett år. Länsstyrelsen får besluta i vilken omfattning anläggningar för gruppstationen inklusive fundament skall tas bort och vilka övriga åtgärder som krävs för att återställa havsbotten i så nära ursprungligt skick som möjligt. Verksamhetsutövaren skall ställa säkerhet för kostnaderna för rivning och återställningsåtgärder samt för eventuell nödvändig sjömätning i samband med en nedläggning av verksamheten. Säkerheten skall ställas vid två tillfällen enligt följande. Senast tre månader före byggstart skall säkerhet ställas för kostnader om 85 miljoner kronor och senast tre månader före igångsättandet av den andra byggfasen för kostnader om 85 miljoner kronor, vid båda tillfällena i 2006 års prisnivå.*

Dessutom föreskrevs om ställande av säkerhet för borttagning av kablar m.m. Genom regeringsbeslut N2006/6849/HUB den 14 december 2006 följande. *Åtgärder för återställning skall vidtas vid en nedläggning av verksamheten vid gruppstationen. Verksamheten skall anses nedlagd om verksamheten för elproduktion inte har bedrivits under en sammanhängande tid av ett år. Länsstyrelsen i Skåne län får besluta i vilken omfattning kablar skall tas bort och vilka övriga åtgärder som krävs för att återställa havsbotten i så nära ursprungligt skick som möjligt. Verksamhetsutövaren skall ställa ekonomisk säkerhet för kostnaderna för återställningsåtgärder för avveckling av kabeln inom den svenska ekonomiska zonen samt för eventuell nödvändig sjömätning i samband med en nedläggning av verksamheten. Säkerheten skall ställas vid två tillfällen enligt följande: senast tre månader före byggstart skall säkerhet ställas för kostnader om 17 miljoner kronor och senast tre månader före igångsättandet av den andra byggfasen för kostnader om 17 miljoner kronor, vid båda tillfällena i 2006 års prisnivå.*

Sökandens förslag till villkor återfinns i domen på sidan 22, punkten 19. *Åtgärder för återställning skall vidtas vid en nedläggning av verksamheten vid gruppstationen. Verksamheten skall anses som nedlagd om verksamheten för elproduktion inte har bedrivits under ett år. Tillsynsmyndigheten får besluta i vilken omfattning anläggningar för gruppstationen inklusive fundament och kablar skall tas bort och vilka övriga åtgärder som krävs för att återställa havsbotten i så nära ursprungligt skick som möjligt. Sökanden skall senast tre månader före byggstart ställa säkerhet för kostnader om 150 miljoner kronor i 2005 års prisnivå för rivning och återställning samt för eventuell nödvändig sjömätning i samband med en nedläggning av verksamheten. Därefter skall denna säkerhet årligen under 15 år ökas med 10 miljoner kronor.*

4.2.7 Trolleboda, Blekinge och Kalmar län

Trolleboda ligger inom allmänt vattenområde i södra Kalmarsund, Karlskrona och Torsås kommuner, Blekinge och Kalmar län. Tillståndet omfattar 30 vindkraftverk om maximalt 150 MW med en navhöjd om max 90 meter och en totalhöjd om max 160 meter samt tre utvecklingsverk. Miljödömsstolen gav sökanden tillstånd 2008-04-17 genom dom M 2415-06. Beslutet överklagades till Miljööverdomstolen som den 26 juni 2008 beslutade genom M 3887-08 att avvisa överklagandet. Högsta Domstolen beslöt den 29 oktober 2008 genom mål nr Ö 3356-08 att man inte meddelar prövningstillstånd.

Som villkor för tillståndet meddelas på sidan 2, punkten 3. *Bolaget skall ställa säkerhet för återställningsåtgärder om 35 miljoner kronor som skall byggas upp under en 10 års period*

och årligen under verkens livslängd indexuppräknad efter konsumentprisindex där året för driftstart utgör bas. Första avsättningen skall ske med fem milj. kr och överlämnas till Länsstyrelsen i Blekinge län innan vindkraftparken tas i drift.

Sökanden har föreslagit följande villkor, sidan 6, punkten 3. *Bolaget medger att - i form av en bankgaranti - ställa säkerhet motsvarande 35 miljoner kronor. Sidan 7 punkten 12. Inom ett år efter det att elproduktionen vid vindkraftparken i sin helhet har upphört skall bolaget till tillsynsmyndigheten lämna in en plan för hur området där verken är placerade skall återställas.*

4.2.8 Kårehamn, Kalmar

Kårehamn ligger inom allmänt vattenområde utanför Kårehamn på Ölands östra sida, Borgholms kommun, Kalmar län. Tillståndet omfattar 21 vindkraftverk om maximalt 50 MW med en totalhöjd om max 150 meter och rotordiameter om 130 meter. Miljödomstolen gav sökanden tillstånd 2008-07-10 genom dom M1568-07. Beslutet är överklagat till Svea Hovrätt, Miljööverdomstolen.⁹

Som villkor för tillståndet meddelas på sidan 2, punkten C följande. *Bolaget skall ställa säkerhet för återställningsåtgärder om tjugofem (25) miljoner kronor, genom bankgaranti eller motsvarande, som skall byggas upp under en tjuugoårsperiod och årligen under verkens livslängd indexuppräknas efter konsumentprisindex, där året för driftstart utgör bas. Den första avsättningen skall ske med tre (3) miljoner kronor och överlämnas till Länsstyrelsen i Kalmar län innan vindkraftparken tas i drift.*

Samt punkten J. *Inom ett år efter det att elproduktionen vid respektive verk upphört skall bolaget till tillsynsmyndigheten lämna in en plan för hur området där verken är placerade skall återställas.*

Sökandens förslag på villkor återfinns på sidan 5, punkten 3 i domen. *Säkerhet för återställningskostnader skall ställas genom en under 20 år successiv uppbyggnad av bankgaranti eller motsvarande, efter årliga beslut av Länsstyrelsen i Kalmar län. En första avsättning skall ske med 1,5 miljoner kronor att överlämnas till länsstyrelsen innan vindkraftparken tas i drift.*

Under domskälen på sidan 31 gör domstolen följande bedömning. *Sökanden har i ansökan föreslagit att villkor om säkerhet för återställningskostnader skall ställas på sätt som är likalydande med det som sökanden angivit gäller för Utgrunden 2. Miljödomstolen anser att säkerhet vid en eventuell avveckling av vindkraftparken skall ställas för att garantera ett återställande av platsen för verken. Miljödomstolen anser emellertid att villkor bör föreskrivas i huvudsak med vad som sammanfaller med vad som nyligen meddelas per verk i miljödomstolens dom den 17 april 2008, mål M 2415-06, avseende Trollebodaverken. Bolaget skall i enlighet härmed ställa säkerhet för återställningsåtgärder med 25 miljoner kronor. Beloppet skall byggas upp under en tjuugoårsperiod och årligen under verkens livslängd indexuppräknas efter konsumentprisindex, där året för driftstart utgör bas. Den första avsättningen skall ske med tre miljoner kronor och överlämnas till Länsstyrelsen i Kalmar län innan vindkraftparken tas i drift. Villkor härom skall således föreskrivas.*

I detta avgörande skiljer sig bolagets förslag på villkor jämfört med de villkor som är meddelade av domstolen på så vis att domstolen sätter ett belopp om 25 miljoner som säkerhet och att första avsättning ska vara 3 miljoner, att jämföra med sökandens förslag på 1,5 miljoner.

⁹ Kontakt med Växjö tingsrätt, miljödomstolen den 3 november 2008.

5 EKONOMISKA ALTERNATIV FÖR SÄKERHET

Huvudsyftet med att ekonomisk säkerhet ska ställas är att samhället och därmed skattebetalarna inte ska betala efterbehandling och återställningsåtgärder när den ansvarige verksamhetsutövaren inte kan betala. Den ekonomiska säkerheten måste också vara tillgänglig för tillsynsmyndigheten, dvs. realiserbar.¹⁰

5.1 Prövningsmyndigheten avgör om säkerhet krävs

Det är prövningsmyndigheten som avgör om det i den aktuella ansökta verksamheten behöver ställas villkor om säkerhet, någon presumtion för att säkerhet generellt behövs finns inte. Stat, kommun, landsting och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet. Den verksamhet som beslutet avser får inte påbörjas innan villkoret är uppfyllt. Bestämmelsen begränsas inte till någon särskild verksamhet, men ska enligt motiven¹¹ tillämpas om verksamheten är tidsbegränsad och efterbehandling kan behövas. Säkerheten kan också ställas successivt.

5.2 Betyggande säkerhet

Två huvudkrav på säkerheter är *säkerhetskravet* – vilket belopp ska säkerheten täcka, grundas på vad en återställning kostar, samt *säkerhetsvärdet* – säkerhetens värde i sig. Dessutom ska säkerheten vara konkurrensneutral så att kostnaderna för säkerheterna inte hindrar sund affärsverksamhet. Kombinationen att finna en billig säkerhetslösning som erbjuder full säkerhet för samhället är svår, det gäller därför att finna en rimlig balans. Reglerna om säkerhet måste dessutom vara förutsägbara och hanteringsmässigt enkla för de som har att tillämpa dem. När bedömning av säkerhetsvärdet görs måste det beaktas om säkerheten är skyddad vid gäldenärens konkurs. Som grund för att avgöra om säkerheten är tillräcklig läggs efterbehandlingsplanen.¹²

Som säker pant räknas ofta pant, borgen eller företagsinteckning enligt 2 kap. 25 § utskningsbalken.

5.3 Olika typer av säkerheter¹³

- avsättning av en skuld i balansräkningen
- ägarbolagsgaranti/ägarborgen
- pantsättning (inklusive spärrat konto på bank)
- stiftelser/branschstiftelser
- fonder (inklusive branschgemensam fond och statlig fond)
- försäkringslösningar
- bankgaranti

¹⁰ SOU 2006:39, Ett utvidgat miljöansvar, sid. 269

¹¹ Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 205.

¹² SOU 2006:39, Ett utvidgat miljöansvar, sid. 281-282.

¹³ SOU 2006:39, Ett utvidgat miljöansvar, sid. 285-296.

5.4 Värderingsprinciper¹⁴

- säkerhetens faktiska marknadsvärde, dvs. vad kan den förväntas inbringa i reda pengar vid realisering
- pant i fast och lös egendom kräver särskild värdering av sakkunnig opartisk besiktningsman
- pant i industri- specialfastighet, bedömning av risk för värdefall pga. miljöskada
- pant i börsnoterade aktier eller värdepapper – risk för värdförändring
- pant i aktier (onoterade bolag) kräver analys av bolaget ifråga, företagsvärdering
- borgen av ickefinansierat institut – prövning av borgensmannens betalningsförmåga nu och på sikt

6 ANDRA VERKSAMHETER SOM STÄLLER SÄKERHET

Även andra vitt skilda typer av verksamheter kan det ställas krav på vad det gäller ställande av säkerhet.

6.1 Tåktverksamhet 9 kap

Grus och torvtäkter ger ofta upphov till behov av återställning av de sår som uppstår i landskapet. Enligt 9 kap. 6 a § MB får tillstånd endast meddelas om säkerhet ställs för de villkor som ska gälla för tillståndet. Länsstyrelsen får om det föreligger särskilda skäl befria den sökande från kravet på säkerhet. Kostnaden för efterbehandling beräknas uppgå till ca 50 000 kr/ha för grus och torvtäkter, bergtäkter ca 100 000 kr/ha.¹⁵

6.2 Deponering av avfall och utvinningsavfall

Vid deponering av avfall är verksamhetsutövaren skyldig att ställa säkerhet enligt 15 kap. 34 § MB. Det presumeras alltså att återställningskostnader kommer att uppstå och att dessa ska betalas av verksamhetsutövaren. Kostnaden för övertäckningen av en deponi kan uppgå till 250-500 kr/kvm, 10 ha motsvarar sålunda 25-50 miljoner kronor.¹⁶

6.3 Gruvdrift

I de båda målen avgjorda i Svea Hovrätt, Miljööverdomstolen, behandlas successiv säkerhet för efterbehandling av gruvdrift, MÖD 2003:135 i mål M10565-02 och MÖD 2005:15 i mål M 3659-02. Ställande av successiv säkerhet är endast möjlig om det går att avgöra i vilken takt efterbehandlingsbehovet uppkommer.¹⁷ I det första fallet skulle det ställas 500 000 kronor innan tillståndet togs i anspråk därefter 200 000 kronor årligen så länge verksamheten bedrivs. Tillsynsmyndigheten bemyndigades att höja respektive jämka den årliga säkerhetens storlek utifrån en detaljerad brytnings-, deponerings- och efterbehandlingsplan. I det andra fallet skulle det ställas 65 miljoner kronor som provisoriskt villkor för att täcka nuvarande återställningsbehov. Säkerheten skulle ställas som pant eller borgen. Sedan

¹⁴ SOU 2006:39, Ett utvidgat miljöansvar, sid. 284.

¹⁵ SOU 2006:39, Ett utvidgat miljöansvar, sid. 270.

¹⁶ SOU 2006:39, Ett utvidgat miljöansvar, sid. 271.

¹⁷ SOU 2006:39, Ett utvidgat miljöansvar, sid. 275.

anges en provotid inom vilken man ska utreda behovet om sättet för säkerhetens ställande. Domstolen konstaterar att det inte finns något krav på att ekonomiska säkerheter vid avfallsdeponier skulle täcka det totala efterbehandlingsbehovet redan när verksamheten startar, utan säkerhet borde kunna ställas successivt allteftersom efterbehandlingsbehov uppkommer.

I ett nyligen avgjort ärende¹⁸ från Miljööverdomstolen gällande Boliden Mineral, beslutar Miljööverdomstolen att moderbolagsborgen inte uppfyller kraven på säkerhet för återställning. Boliden mineral måste därför ställa säkerhet i form av en garanti från en bank eller annat kreditinstitut. Av Miljööverdomstolens domskäl framgår följande på sidan 13 i domen.

”En moderbolagsborgen innebär att ägarbolaget ställer garanti för dotterbolagets förpliktelser. För att bedöma om moderbolagsborgen är en betryggande form av säkerhet måste en kontinuerlig prövning av moderbolagets betalningsförmåga göras, liknande en sedvanlig kreditprövning. Även om höga krav kan ställas på att en tillsynsmyndighet ska kunna göra en prövning även om svårbedömbara säkerheter är det enligt Miljööverdomstolens mening inte rimligt, i ett fall som detta, att den ska göra en sådan prövning som normalt görs av banker och kreditinstitut som har helt andra resurser att tillgå och dessutom har kreditprövning som en huvuduppgift i sin verksamhet. Att verksamhetsutövaren har bevisbördan och ska stå för utredning beträffande säkerheten, analyser och ekonomiska bedömningar ändrar inte det faktum att tillståndsmyndigheten ska göra en självständig prövning. Sammanfattningsvis delar Miljööverdomstolen miljödomstolens bedömning att den av bolaget föreslagna säkerheten inte uppfyller kravet på en tillfredställande långsiktig garanti för att efterbehandlingskostnaderna kan täckas. Bolagets förstahandsyrkande ska därför avslås”.

6.4 Andra bestämmelser om säkerhet

Även inom andra områden finns krav på ställande av säkerhet, några exempel följer. Finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle, *finansieringslagen*¹⁹, kräver att reaktorinnehavaren ska till staten betala en avgift samt ställa fullgod säkerhet som motsvarar slutförvaring av använt kärnbränsle mm. Vad gäller elektriska och elektroniska produkter ställs också krav på finansiell säkerhet för att produkterna omhändertas den dag som de blir avfall.²⁰ I aktiebolagslagen²¹ finns krav på ställande av säkerhet vid fusion för att borgenär ska ha betryggande säkerhet för sina fordringar.

7 KARTLÄGGNING AV ÅTERSTÄLLNINGSKOSTNADER FÖR VINDKRAFT

I en nyligen²² presenterad rapport²³ som är utarbetad av Consortis Producentansvar AB på uppdrag av Svensk Vindenergi och bekostad av uppdragsgivaren samt Svensk Vindkraftförening och Energimyndigheten har en kartläggning av aktiviteter och kostnader vid nedmontering, återställande av plats och återvinning av vindkraftverk gjorts. Rapporten behandlar både landbaserad samt havsbaserade vindkraftverk.

¹⁸ Miljööverdomstolen mål nr M 617-08 den 24 november 2008.

¹⁹ SFS 1992:1537.

²⁰ SFS 2005:209.

²¹ SFS 2005:551.

²² Svensk Vindenergi seminarium den 1 december 2008.

²³ Vindkraftverk - kartläggning av aktiviteter och kostnader vid nedmontering, återställande av plats och återvinning. Svensk Vindenergi version 2008-11-28.

7.1 Kartläggningens omfattning och slutsatser

I rapporten har kravställning, aktiviteter och kostnader för nedmontering, återställande av plats samt återvinning av vindkraftverk analyserats. Författarna konstaterar att det ställs olika krav på finansiella garantier i samband med tillståndsgivning, och att kraven skiljer sig åt över landet. Som anledning till detta anges att samlad kunskap saknas om dessa kostnader men att marknadens aktörer har en relativt god kunskap om dessa kostnader. Vissa sammanställningar finns där kostnadsbilden har granskats i samband med tillståndsärenden. I rapporten konstateras att kostnaden för återställning beror på en rad delmoment och ett antal parametrar. I grunden kan dessa delas upp i följande,

- grad av återställande, fundament och kablar
- anläggningens geografiska läge, land/hav, avstånd till elnät och återvinning
- typ av torn, stål/betong
- tornhöjd
- vikt på maskinhus

Intäkter härrör i huvudsak från metallskrot, vars marknadsvärde fluktuerar kraftigt över tiden. Med anledning av anläggningarnas unikheter kan inte nettokostnaden enkelt schabloniseras.

De typanläggningar²⁴ som studerats visar att en typisk havsbaserad anläggning kostar 1 500 000 kr per verk att återställa, varav 500 000 kr för fundamentets borttagande och återställning av plats, det motsvarar ca 2 % av investeringskostnaden.

Författarnas slutsats är att aktiviteterna samt kostnaderna nu är väl kartlagda, men att varje anläggning bör kalkyleras separat för att erhålla en korrekt bild av nettokostnaden. Att schablonisera skulle troligen innebära en för hög grad av säkerhet skulle krävas för ett stort antal anläggningar. Författarna bedömer att i ett fortsättningsarbete behöver reglerna och formerna för de finansiella garantierna fastställas för att lagstiftningen ska kunna tillämpas på ett för samtliga intressenter acceptabelt sätt.

²⁴ 20 st. 3 MV vindkraftverk med ståltorn. Investeringskostnad 75 miljoner, utnyttjande på 3 500h/år i 20 år med metallpriser i nov. 2008.

8 SAMMANSTÄLLNING, KOMMENTARER OCH SLUTSATSER

8.1 Sammanställning

Havsbaserade vindkraftanläggningar			
Uppförda (befintliga)			
Plats	Totalt belopp	Innan anl. arbetena påbörjas alt. innan vindkraftverken tas i drift	Successiv uppbyggnad antal år
Bockstigen, Gotland	-	-	-
Utgrunden 1	-	-	-
Yttre Stengrund	-	-	-
Lillgrund,	60 000 000 i 2001 års prisnivå	30 000 000	2 000 000/15 år
Beslutade			
Skottarevet, Falkenberg ?	?	0	x kronor årligen efter 10:e drift-året beslutas av tillsynsmyndigheten
Utgrunden 2	1 500 000 + x	1 500 000	20 år, summa beslutas av Lst
Kårehamn	25 000 000 driftstartsårets kpi	3 000 000	20 år
Kriegers Flak	170 000 000 i 2006 års prisnivå	85 000 000 3 månader före byggfas 1 85 000 000 3 månader före byggfas 2	0
Trolleboda	35 000 000 driftstartsårets kpi	5 000 000	10 år
Gässlingegrund	-	-	-
Klasården	-	-	-
Karlskrona offshore, ersätts av Trolleboda	300 000 + x	300 000	20 år, summa beslutas av Lst

Kommentarer och slutsatser

Efter en genomgång av samtliga beslut för uppförda samt tillståndsgivna havsbaserade vindkraftparker kan en svag trend ses. För Kårehamn, Trolleboda, Karlskrona offshore, Utgrunden 2 samt Lillgrund gäller att en första avsättning i ett specifikt belopp ska avsättas. Sedan skiljer det sig åt mellan vilken lösning domstolen valt. Inget fast totalt belopp föreligger för Utgrunden 2 och Karlskrona offshore utan det blir en fråga för länsstyrelsen att besluta om. Det återstår därför att se vad länsstyrelserna i dessa båda fall beslutar om för typ av säkerhet samt vilka belopp. Skottarevet skiljer sig från de andra avgörandena så till vida att inget belopp ska säkerställas innan byggnation alternativt innan parken tas i drift utan en fond för återställningsåtgärder ska byggas upp med årliga avsättningar från och med tio år efter idrifttagandet av parken. Miljööverdomstolen har delegerat frågan om storleken på avsättningarna enligt 22 kap. 25 § tredje stycket MB.

När sökanden själv föreslår villkor för återställande brukar detta ofta godtas – åtminstone delvis. Det är sökandens ansvar att visa att den erbjudna säkerheten är betryggande och det torde oftast vara så att sökanden bäst känner den verksamhet man vill bedriva och kan därmed själva föreslå lämpliga villkor.

De typer av säkerheter som förekommer i de givna tillstånden är följande. För Lillgrund och Trolleboda gäller att sökanden ska *ställa säkerhet*, man talar inte om vilken typ av säkerhet. För Utgrunden 2, Karlskrona offshore samt Kårehamn ska det vara *bankgaranti eller motsvarande* och för Skottarevet ska en *fond för återställande upprättas*.

För Lillgrund innebär ställd säkerhet borgen. Huruvida andra säkerheter kan godtas går det inte att dra några slutsatser kring. Av genomgångna beslut framgår inte att det finns andra typer av säkerheter i villkoren och det har inte heller föreslagits av sökandena. Att moderbolagsborgen²⁵ inte godtogs som säkerhet av Miljööverdomstolen i ett nyligen avgjort ärende (gruvverksamhet) kan eventuellt även påverka vilka krav på säkerhet som i framtiden ställs på verksamheter som lyder under miljöbalkens krav.

Kriegers Flak avviker på så sätt att hela säkerheten ska ställas för parken innan de två byggfaserna startar, såväl för själva vindkraftparken som för kablarna.

För att kunna dra några säkra slutsatser krävs ett större underlag än enbart dessa tolv vindkraftparker, men en försiktig bedömning kan ändå låta sig göras. Den svaga trend som kan ses går mot en blandning med ett fast belopp innan byggstart alternativt innan idriftsättning i kombination med successivt ställande av säkerhet under ett antal år för att bygga upp ett totalt belopp. Samma principer har också använts vid avgöranden om gruvdrift och ställande av säkerhet.

Av framtida betydelse kan också vara villkor om när verksamheten ska anses nedlagd. I några domar har domstolarna funnit att verksamheten ska anses nedlagd om elproduktion inte har bedrivits under en viss tid. Ett exempel på hur villkoret utformats återfinns i domen för Karlskrona offshore. *Inom ett år efter det att elproduktionen vid respektive verk upphört skall bolaget till tillsynsmyndigheten lämna in en plan för hur området där verken är placerade skall återställas.*

Med anledning av Svensk Vindenergis rapport kan konstateras att återställningskostnader inte kan schabloniseras och att en helhetsbild över dessa kostnader saknas. Det konstateras också att det ställs olika krav på de finansiella garantierna i olika delar av landet. Eftersom metallskrot betingar ett värde som starkt fluktuerar är det svårt att beräkna skrotpriset för uttjänta vindkraftverk. Några studerade typanläggningar visar på en återställningskostnad om ca 2 % av investeringskostnaden. Författarna av rapporten pekar på att det finns ett behov att i ett fortsättningsarbete fastställa regler och former för finansiella garantier för att lagstiftningen ska kunna tillämpas på ett för samtliga intressenter acceptabelt sätt.

Som en sammanfattande kommentar kan sägas att ställande av säkerhet för verksamheter som omfattas av 16 kap. 3 § miljöbalken är av olika natur. Miljöbalkens krav omfattar många olika typer av verksamheter. Att tillstånd, godkännande eller dispens förenas med villkor om krav på ställande av säkerhet för återställning är inte något som rutinmässigt görs för alla verksamheter. 16 kap. 3 § miljöbalken bör enligt kommentarerna till miljöbalken användas då det kan förutses att den aktuella verksamheten kommer att avslutas inom viss tid, och att det då finns behov av efterbehandling. Större vindkraftparker till havs torde onekligen falla in under dessa kriterier.

Omfattningen av återställandet är i huvudsak aldrig definierat i domarna utan kommer att få utvecklas med tiden och med då rådande uppfattningar hos tillsynsmyndigheterna vid tidpunkten för återställande. Vilka andra typer av säkerheter än den klassiska borgen och bankgarantin som kommer att föreslås och accepteras får troligen utvecklas genom praxis i överinstanserna.

²⁵ Se rubrik 6.3.

9 KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

Källor

Växjö Tingsrätt, Miljödomstolen
Svea Hovrätt, Miljööverdomstolen
Svensk Vindkraft seminarium 1 december 2008

Offentligt tryck

SOU 2006:39, Ett utvidgat miljöansvar
Proposition 1997/98:45, Miljöbalk del 2
Proposition 2006/07:95, Ett utvidgat miljöansvar
Ds 2000:61, The Environmental code

Litteratur

Miljöbalken – en kommentar, Bengtsson m.fl., Norstedts blå bibliotek
Rapport från Svensk Vindkraft version 2008-11-28

Regeringsbeslut

M1998/2620/Na
M2001/4835/Na
M2003/2248/F/M delvis
M2003/2248/F/M slutligt
M2004/4159/F/M
M2005/3709/HUB

Rättsfall

Högsta Domstolen

Ö 3356-08

Miljööverdomstolen

M 833-99
M 6183-99
M 718-03
MÖD 2003:135
M 9505-04
M 1265-05
MÖD 2005:15
M 617-08
M 3887-08

Miljödomstolen

M 69/99
M 404-99
M 416-01
M 247-02
M 344-02
M 2633-05
M1043-06
M2415-06
M1568-07

Vattendomstolen

VA 51/96 (Stockholms TR)

VA 9/98 (Växjö TR)

Miljöprövningsdelegationsbeslut

245-6029-98 (Blekinge län)

245-540-99 (Kalmar län)