

# **VÄGLEDNING OCH FÖRSLAG TILL**

## **ÅTERSTÄLLANDE ENLIGT 16 KAP § 3 MILJÖBALKEN FÖR VINDKRAFTSANLÄGGNINGAR**

Miljöbyrå Ecoplan AB:  
Fredrik Dolff och Lotta Göthe

På uppdrag av Västra Götalandsregionen och Nätverket för vindbruk

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>DEFINITIONER I DENNA RAPPORT .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>BAKGRUND.....</b>	<b>4</b>
2.1	MÅL MED UPPDRAGET .....	4
2.2	MILJÖBALKENS KRAV.....	5
2.3	TILLÄMPNING .....	6
<b>3</b>	<b>DENNA VÄGLEDNING .....</b>	<b>7</b>
3.1	AVGRÄNSNINGAR .....	7
3.2	AVVIKELSER MOT TIDIGARE UNDERLAG .....	8
<b>4</b>	<b>REKOMMENDATIONER FÖR EKONOMISK SÄKERHET .....</b>	<b>8</b>
4.1	BELOPPSMÄSSIG OMFATTNING .....	9
4.1.1	Återställandegrad - i Miljökonsekvensbeskrivningen.....	10
4.1.2	Kalkyl för kostnader.....	10
4.2	KRAV PÅ GARANTEN .....	13
4.3	TIDSMÄSSIG OMFATTNING OCH SUCCESSIV AVSÄTTNING.....	14
4.4	FÖRMÅNSTAGARE.....	15
4.5	AVROP.....	15
4.6	UNDERSKOTT.....	16
4.7	ÖVERSKOTT.....	16
4.8	ÄGARBYTE .....	16
4.9	FORM AV EKONOMISK SÄKERHET .....	16
4.9.1	Insättning av medel på ett spärrat konto, fast belopp .....	17
4.9.2	Insättning av medel på ett spärrat konto, varierande belopp över tid (successiv avsättning).....	18
4.9.3	Garanti utställd av Bank eller Kreditförsäkringsbolag.....	18
4.9.4	Återvinningsförsäkring .....	18
4.9.5	Kollektivt åtagande.....	19
4.9.6	Hybridlösning .....	19
4.9.7	Annan lösning.....	19
4.9.8	Migrationsrätt.....	20
<b>5</b>	<b>PROCESSBESKRIVNING .....</b>	<b>20</b>
5.1	ANSÖKAN OCH PRÖVNING .....	21
5.1.1	Underlag till ansökan.....	21
5.1.2	Prövning och beslut.....	22
5.2	FÖRE BYGGSTART .....	22
5.3	DRIFTFASEN .....	23
5.4	ÅTERSTÄLLANDE.....	24
<b>6</b>	<b>EKONOMI .....</b>	<b>25</b>
<b>7</b>	<b>AVSLUTANDE DISKUSSION .....</b>	<b>28</b>
7.1	TIDIGARE FÖRSÖK .....	28
7.2	VÄRDET KONTRA RISKEN FÖR SAMHÄLLET .....	29
7.3	OSÄKERHET OCH RIMLIGHET.....	29
7.4	FORMER FÖR SÄKERHET.....	31
<b>BILAGA 1. CHECKLISTA FÖR UNDERLAG TILL TILLSTÅNDSANSÖKAN AVSEENDE GARANTIBELOPP.....</b>		<b>32</b>
<b>BILAGA 2. CHECKLISTA FÖR FORM AV EKONOMISK SÄKERHET - INFÖR BYGGSTART.....</b>		<b>34</b>

# 1 Definitioner i denna rapport

Förmånstagare	Part som äger rätt att tillgodogöra sig säkerställda medel
Garant	Part som ställt ut eller i övrigt svarar för ekonomisk säkerhet
Inflationsantagande	Hänsyn till inflation i återställandekostnad bör inte understiga Riksbankens angivna inflationsmål vid tidpunkten för ansökan. Riksbankens inflationsmål är för närvarande 2 % per år, enligt beslut 1993. <sup>1</sup>
Innehavare	Part som äger det objekt som omfattas av den ekonomiska säkerheten
Markägare	Ägare av den mark som anläggningen står på, som tillfartsvägar, elnät eller annan infrastruktur belastar
Objekt	Avser den vindkraftsanläggning som skall omfattas av säkerheten
Tidsfaktorpåverkan	Faktorer som verkar över tiden och som påverkar återställandekostnad, som t.ex. förändring i råvarupriser, inflation, nedmonteringsprocessen och valutakurser samt ny lagstiftning, nya miljökrav och regelverk, teknikutveckling, ökad konkurrens, etc.
Tredje man	Tredje man är den person, fysisk eller juridisk, som utan att vara part berörs av en rättshandling eller en tvist.
Verksamhetsutövare	Part som sökt, erhållit eller förvärvat tillstånd att bedriva verksamheten

<sup>1</sup> Riksbanken, Inflationsmålet. Pressmeddelande nr. 5 1993-01-15.

## 2 Bakgrund

Sverige står idag inför en kraftig utbyggnad av vindkraften i landet, under 2010 installerades ca 600 MW vilket i en internationell jämförelse placerar Sverige i topp 10 listan över utbyggnad i världen.<sup>2</sup>

Frågan kring nedmontering, återställande av plats och avveckling av uttjänta vindkraftverk har uppmärksammats av olika aktörer. I miljöbalken finns det möjlighet för tillståndsmyndigheten att kräva ekonomiska garantier för nedmonteringskostnaderna, men hur detta tillämpas varierar. En mer jämn praxis behöver utvecklas för att kraven skall vara rättvisa.

Förutom att det behövs en jämn praxis på området behöver det också tillämpas på en rimlig nivå. Kostnaderna är enligt tidigare utredningar inte försumbara utan kan uppgå till ca 2 % av investeringskostnaden.<sup>3</sup> Orimligt höga krav på ekonomiska garantier fördyrar elpriset från vindkraft och i de fall successiv avsättning inte tillåts kan investeringskostnaden bli så hög att anläggningen aldrig byggs. Otillräckliga krav å andra sidan kan leda till att det inte finns tillräcklig ekonomi för att säkerställa en nedmontering efter vindkraftverkets livslängd.

Osäkerheten hos myndigheter bidrar också till att handlägningsprocessen kan ta onödigt lång tid.

### 2.1 Mål med uppdraget

Denna rapport kan ses som en komplettering av tidigare rapporter framtagna av Energimyndigheten inom ramen för arbetet med att uppnå en enhetlig tillämpning av 16 kap 3 § miljöbalken. Rapporten är tänkt som en rekommendation till vägledning för handläggande myndigheter och verksamhetsutövare. Målet är i förlängningen att mer rimliga, trovärdiga och rättvisa krav, med största möjliga accept från berörda parter ska ställas, efter att återställandegraden är beslutad.

Eftersom vägledningen är tänkt som ett rättvist verktyg som är accepterat av branschen genomförs arbetet i flera steg.

---

<sup>2</sup> [GWEC Global Wind Report 2010Extract](#)

<sup>3</sup> Detta kan inte användas som schablon, utan är ett exempel på hur det kan se ut. Exemplet finns beskrivet i ”Vindkraftverk – kartläggning av aktiviteter och kostnader vid nedmontering, återställande av plats och återvinning, 2008-11-28. Studie för att ta fram kostnad för nedmontering av vindkraftverk, P31391-1.”

Vägledningen baseras på:

- Rapporten Vindkraftverk – kartläggning av aktiviteter och kostnader vid nedmontering, återställande av plats och återvinning, framtagen av Consortis Miljöansvar AB.<sup>4</sup>
- Rapporten Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, framtagen av Consortis Miljöansvar AB.<sup>5</sup>
- Återställande av havsbaserad vindkraft, framtagen av Vattenfall.<sup>6</sup>
- Kontakter med vindkraftsprojektörer om deras syn på förslagen.

Denna vägledning är framtagen på uppdrag av Nätverket för vindbruk. Det är upp till Nätverket för vindbruk att om man så önskar att skicka ut den på en bredare remiss till berörda aktörer för synpunkter. Efter eventuella justeringar kan vägledningen bidra till nationella riktlinjer för återställande enligt 16 kap § 3 miljöbalken för vindkrafts-anläggningar.

## 2.2 Miljöbalkens krav

För att säkerställa att ekonomiska resurser finns tillgängliga för kostnader som uppstår när platsen ska återställas kan tillståndsmyndigheten enligt 16 kap. 3 § Miljöbalken (1998:808) ställa krav på ekonomiska garantier.

### **MB 16 kap**

**3 §** Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet. Den som är skyldig att betala avgift eller ställa säkerhet enligt lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet behöver inte ställa säkerhet för åtgärder som omfattas av sådana avgifter och säkerheter.

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.

Säkerheten skall prövas av tillståndsmyndigheten. Lag (2007:661).

För vindkraftverk har det i tillämpningen handlat om att säkerställa ekonomiska garantier för att kunna nedmontera verken, i varierande återställandegrad.

<sup>4</sup> Vindkraftverk – kartläggning av aktiviteter och kostnader vid nedmontering, återställande av plats och återvinning, 2008-11-28. Studie för att ta fram kostnad för nedmontering av vindkraftverk, P31391-1.

<sup>5</sup> Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, 2009-09-30. Framtagning av krav för finansiella garantier för återställande av plats efter vindkraftverk, P31984-1.

<sup>6</sup> Återställande av havsbaserad vindkraft, Lillgrund Pilotprojekt, februari 2009. Pnr: 21858-1.

Syftet med den ekonomiska säkerheten är enligt lagens förarbeten ”att säkerställa att det verkligen är förorenaren som betalar och inte det allmänna”<sup>7</sup> Syftet är inte att skydda enskilda markägare mot att deras mark minskar i värde eller inte kan användas till annan exploatering i framtiden. Sådana begränsningar av framtida markanvändning får regleras mellan markägaren och verksamhetsutövaren.

Det är i dagsläget inte juridiskt möjligt att ställa krav på säkerhet vid etableringar som prövas som anmälningsärenden enligt miljöbalken, den prövning som handläggs av kommunen. Stora etableringar som förr prövades av länsstyrelsen hamnar idag på kommunens bord, men utan samma befogenheter och villkor i handläggningen.<sup>8</sup> Ekonomiska garantier kan dock krävas i samband med frivillig tillståndsansökan även för de anmälningspliktiga vindkraftverken.

### 2.3 Tillämpning

Tillämpningen av regelverket varierar idag, då tydliga riktlinjer saknas. Den varierande tillämpningen skapar bristande förutsägbarhet och finansiell osäkerhet hos ägare, projektörer och markägare.

Det som behövs för att skapa en rättvis tillämpning som säkerställer att rimliga krav på återställande och finansiella garantier är:

- En kartläggning av vilka kostnader olika återställandeåtgärder medför. Detta har Energimyndigheten låtit ta fram i den studie som nämns under 1.1. Därmed har tillräcklig bakgrundskunskap säkerställts för att rekommendera lämpliga parametrar och beräkningsmetod för nedmonterings-kostnader.<sup>9</sup>
- En rekommendation om vilka finansiella garantier som är tillräckliga för att uppnå syftet. Energimyndigheten har låtit ta fram detta i den studie som nämns under 1.1 där acceptabla finansiella garantier kartlagts, med krav på utformning och egenskaper som tillståndsgivande myndigheter kan ställa i samband med prövning enligt miljöbalken.<sup>10</sup>
- En rekommendation av vilken återställandegrad som är rimlig med hänsyn till syftet med 16 kap 3§ i Miljöbalken. Rekommendationen behöver ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet med hänsyn till exempelvis risk för skada på människors hälsa och biologisk mångfald. Detta finns delvis på Naturvårdsverkets hemsida, men inkluderar inte rekommendationer om hur avvägningen bör göras.

<sup>7</sup> Proposition 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar.

<sup>8</sup> Energimyndigheten önskar att få till en regeländring som innebär att alla vindkraftsetableringar som prövas enligt miljöbalken kan förenas med villkor för att säkerställa finansiella garantier.

Energimyndigheten har därför lämnat ett förslag till Miljödepartementet för att se över hur en förändring av miljöbalken eller förordningar kopplat till miljöbalken på bästa sätt kan åstadkomma önskad effekt.

<sup>9</sup> Vindkraftverk – kartläggning av aktiviteter och kostnader vid nedmontering, återställande av plats och återvinning, 2008-11-28. Studie för att ta fram kostnad för nedmontering av vindkraftverk, P31391-1.

<sup>10</sup> Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, 2009-09-30. Framtagning av krav för finansiella garantier för återställande av plats efter vindkraftverk, P31984-1.

Den sista punkten hanteras inte i denna vägledning, eftersom det inte ligger under Energimyndighetens ansvarsområde, utan Naturvårdsverkets. Det betyder att handledningen inte fullt ut kommer att hantera frågan om en rättvis tillämpning.

### **3 Denna vägledning**

Denna vägledning är tänkt som ett stöd vid tillämpningen av 16 kap. 3 § Miljöbalken (1998:808) vad gäller ställande av ekonomisk säkerhet för återställande av plats efter vindkraftverk som prövas enligt miljöbalken. Den skall fungera som ett underlag för projektörer och myndigheter för att kunna beräkna belopp och form för ekonomisk säkerhet. Vägledningen beskriver också hur prövningen och besluten av ekonomisk säkerhet kan gå till; i ansökningsfas, byggfas, driftfas och återställandefas.

Vägledningen utgår från rekommendationerna i rapporterna listade under kapitel 1.1. Eftersom handledningen är tänkt som ett enklare underlag som ett stöd för handläggare, verksamhetsutövare har en prioritering skett bland all den information som finns i underlaget. Det är alltså inte heltäckande i denna vägledning.

För de som vill fördjupa sig i för- och nackdelar med olika garantiformer, skatteeffekter och bokföring, rekommenderas att läsa hela rapporten ”*Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk*”<sup>11</sup>. För de som vill ha stöd i beräkningarna för kostnader, rekommenderas att läsa ”*Vindkraftverk – kartläggning av aktiviteter och kostnader vid nedmontering, återställande av plats och återvinning*”<sup>12</sup>

Vägledningen skall inte betraktas som bindande, utan kan tillämpas frivilligt vid tillståndsprovning enligt miljöbalken.

#### **3.1 Avgränsningar**

Vägledningen omfattar inte vilken återställandegrad som är rimlig, utan är endast ett stöd för att fastställa belopp och form efter det att återställandegraden är beslutad.

Vägledningen omfattar inte heller hur ett återställande skall hanteras vid anmälningsärenden, detta då lagrum saknas i sådana fall. Däremot i en frivillig ansökan om tillstånd även i anmälningspliktiga verksamheter.

---

<sup>11</sup> Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, 2009-09-30. Framtagning av krav för finansiella garantier för återställande av plats efter vindkraftverk, P31984-1.

<sup>12</sup> Vindkraftverk – kartläggning av aktiviteter och kostnader vid nedmontering, återställande av plats och återvinning, 2008-11-28. Studie för att ta fram kostnad för nedmontering av vindkraftverk, P31391-1.

### **3.2 Avvikelser mot tidigare underlag**

Ecoplan har hållit sig till de slutsatser och rekommendationer som ovanstående rapporter kommit fram till och inte utvärderat dem. När undantag finns, är de markerade. Några större avvikelser finns dock. Det rör framförallt själva processen för hur de ekonomiska garantierna beslutas och godkänns. Ecoplan har tydligare angett rekommendationer om vad som bör regleras i tillståndsbeslutet för att rent praktiskt kunna hantera de ekonomiska garantierna.

Ecoplan utgår från att den ekonomiska garantins storlek och omfattningen på återställandet hanteras i tillståndsbeslutet, men att själva formen och kontrollen av garanten och avtalet hanteras av tillståndsmyndigheten innan byggstart. Detta för att många vindkraftverk som får tillstånd aldrig byggs, eller byggs lång tid efter att tillstånd erhållits. Det kan vara svårt att få klart avtal med ekonomiska säkerheter innan beslut fattats om att bygga och finansiering för detta finns på plats. Och det är en administrativt tung del. Det är också i många fall inte möjligt för tillståndsmyndigheten att göra en prövning av om garantin är tillräckligt betryggande långt innan byggstart, då omständigheterna som påverkar detta kan ändras under den tid som förlöper mellan tillståndsprövning och byggstart. Detta ligger också i linje med en ny dom i Högsta Domstolen.<sup>13</sup>

Tillståndsmyndigheten skall således vid byggstart inte göra en ny bedömning av om den ekonomiska säkerheten är tillräckligt stor, utan endast om formen är betryggande.

En konsekvens av detta är att checklistorna justerats avseende detta och att processbeskrivningen ser lite annorlunda ut.

## **4 Rekommendationer för ekonomisk säkerhet**

Det är sökanden som skall presentera en utredning om säkerheten som gör att prövningsmyndigheten inte behöver ha egen kompetens att göra de analyser och ekonomiska bedömningar som en del former av säkerhet kan kräva. Samtidigt skall det vara flexibelt i vilka säkerheter som skall godkännas, bara sökanden kan presentera det på ett trovärdigt sätt så det framgår att de är tillräckliga för sitt ändamål.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Mål nr T 5420-08 Dom 2011-06-01 om sandmagasinet Hötjärnsdammen.

<sup>14</sup> Proposition 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar, sid 110.



Det som tillståndsmyndigheten behöver få klart för sig för att garantierna skall betraktas som tillfredsställande är:

*Från sökanden vid tillståndsansökan*

Underlag för att bedöma beloppsmässig omfattning:

- Vilken återställandegrad sökanden anser rimlig.
- Vad återställandet kommer att kosta.

*Från verksamhetsutövaren innan byggstart*

Presentation om vilken form av ekonomisk garanti sökanden önskar

- Form av garanti och vem som är garant för säkerställda medel
- Vem/vilka som är förmånstagare för säkerställda medel.
- Hur förändringar i ägarförhållanden skall hanteras.
- Tidsmässig omfattning för en successiv avsättning, om verksamhetsutövaren önskar en sådan.
- Hur avropet för avsatt kapital skall gå till.
- Hur ett överskott respektive underskott skall hanteras.

Generellt kan sägas att ju vanligare och enklare form av ekonomisk garanti som sökanden önskar, desto mindre omfattande behöver en sådan presentation vara.

Tillståndsmyndigheten bör i sitt beslut ange:

- Återställandegraden.
- Vilket belopp som skall avsättas.

Formen på den ekonomiska säkerheten, inklusive hur avsättningen skall gå till prövas särskilt av tillståndsmyndigheten före byggstart och detta bör anges i beslutet.

## **4.1 Beloppsmässig omfattning**

Det finns många exempel på att krav på garantier inte har ställts, trots att det finns möjlighet för detta. När garantier har ställts har tillståndsmyndigheterna genom villkoren ibland bedömt det tillräckligt med nedmontering av torn, ibland krävt ett fullständigt återställande inklusive bortforsling av fundament, anslutande vägar och kablar.

Ett exempel på det senare är i domen angående Dragaliden där Miljöprövningsdelegationen anger att ”när verksamheten har avslutats är det av stor vikt att anläggningen avvecklas samt att det område som har ianspråktagits för vindkraftproduktion i möjligaste mån återställs till sitt ursprungliga skick”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå kommun, 551-10939-07, 2007-12-19.

#### 4.1.1 Återställandegrad - i Miljökonsekvensbeskrivningen

Ett sätt att få fram underlag för vilken nivå på återställande som är lämplig, är att begära in vilken återställandegrad som sökanden anser är miljömässigt motiverad som en del i MKBn.

I återställandet kan någon eller några av följande åtgärder för återställande komma ifråga:

- Nedmontering och bortforsling av rotor, generatorhus och torn
- Friläggande och bortforsling av interna kablar
- Borttagning av eventuella transformatorstationer, bodar m.m.
- Borttagning av fundament
- Borttagning av externa kablar
- Borttagning av vägar, vändplatser m.m.
- Landskapsvård, dvs. återfyllning av matjord, plantering av träd etc.

Det finns som tidigare påpekats inga riktlinjer för vilken återställandegrad som kan begäras i det enskilda fallet. En avvägning mellan nytta med åtgärden och kostnaden för den samma skall alltid göras, det kan inte krävas orimliga åtgärder<sup>16</sup>.

Naturvårdsverket har på sin webbplats gett ut information angående nedmontering av vindkraft. Naturvårdsverket berör där framförallt risken för markföroreningar som en miljöskada, där de gör bedömningen att ”...betongfundament i allmänhet innebär ringa föroreningsrisk. Detta under förutsättning att halterna av miljö- och hälsofarliga ämnen är låga i betongen. Den som använder färdigblandad betong kan förvissa sig om detta, till exempel genom en kvalitetssäkring som omfattar miljöparametrar.”<sup>17</sup>

#### 4.1.2 Kalkyl för kostnader

Utöver underlaget i MKBn bör sökanden lämna en **kalkyl** på vad den föreslagna återställandegraden kommer att medföra i kostnader och intäkter.<sup>18</sup> I det skall kostnader för alla de föreslagna åtgärderna finnas med, samt:

- Kostnader som förmånstagare, om annan än verksamhetsutövaren, kommer att ha för genomförande av avvecklingen
- Kostnader för övrigt som materiellt kan påverka kalkylen, t.ex. projektledning, tillstånd, försäkring etc.
- Intäkter från försäljning av metallskrot, som skall ingå i kalkylen och därmed reducera kostnadsnivån. Dessa antagande om intäkter ska bygga på ett långsiktigt antagande, läs mer nedan.

<sup>16</sup> Miljöbalken 2 kap 7§.

<sup>17</sup> <http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Verksamheter-med-miljopaverkan/Energi/Vindkraft/Planering-och-provning-av-vindkraft/Nedmontering-av-vindkraftverk-och-ansvar-for-aterstallande1/>

<sup>18</sup> Ecoplan rekommenderar den sökande att ta upp sina åtagande till markägaren, så att intentionerna om vilken återställandegrad som är utlovad till markägaren framgår. Men den ekonomiska säkerheten enligt 16 kap. § 3 är enbart till för att skydda samhället vilket borde innebära att det belopp som skall säkerställas blir lägre än åtagande till markägaren, i de flesta fall.

Ett underlag för att beräkna kostnaderna finns i rapporten ”Vindkraftverk – kartläggning av aktiviteter och kostnader vid nedmontering, återställande av plats och återvinning”<sup>19</sup>. Denna finns på [www.vindlov.se](http://www.vindlov.se)<sup>20</sup>. Ecoplan har även i samband med detta uppdrag tagit fram ett Excel-dokument som ett stöd för beräkningarna, som skall läggas ut på Vindlovs eller på Nätverket för vindbruks webbplats. Excel-dokumentet bygger på underlaget från den tidigare studien<sup>21</sup>, men användaren ska ta hänsyn till eventuella förändringar t.ex. råvarupriser.

Att räkna på hur mycket det kommer att kosta om cirka 30 år när det är dags för nedmontering betyder att en rimlig säkerhetsmarginal behöver tas för sådant som gör det dyrare än beräknat. Säkerhetsmarginalen är till för att minimera risken för att samhället måste betala kostnader för nedmontering. En otillräcklig säkerhetsmarginal betyder däremot inte att samhället med automatik får bekosta mellanskillnaden. Är återställandegraden reglerad i tillståndet kommer verksamhetsutövaren att få bekosta eventuella fördyringar ändå. Går inte det, hamnar det på markägaren. Miljöbalken menar att säkerheten skall vara tillräcklig för sitt ändamål, en orimlig säkerhetsmarginal skall därför inte tas ut.

I huvudsak är det två faktorer som kommer att förändra kalkylen över tid:

- Råvarupriserna
- Inflationen

Övriga faktorer som kan påverka behöver verksamhetsutövaren inte kalkylera med generellt, men ska beskriva detta i den årliga miljörapporten när det kan komma påverka kostnaden för återställandet på ett avsevärt sätt<sup>22</sup>. Se kapitel 5.3.

Beloppet kan justeras efter begäran av innehavaren. En begäran skall underbyggas av en förnyad kalkyl och godkännas av tillsynsmyndighet.<sup>23</sup>

### **Råvarupriser**

Med tidsaspekter på 20-30 år kommer råvarupriserna att variera, men det är priset vid nedmonteringsstillfället som kommer vara avgörande för den verkliga kostnaden. Verksamhetsutövaren måste därför beakta sådana förändringar och ta tillräcklig höjd i kalkylen för sådana förändringar.

---

<sup>19</sup> Vindkraftverk – kartläggning av aktiviteter och kostnader vid nedmontering, återställande av plats och återvinning, 2008-11-28. Studie för att ta fram kostnad för nedmontering av vindkraftverk, P31391-1.

<sup>20</sup> <http://www.vindlov.se/sv/Steg-for-steg/Internationellt-vatten/Byggskede-drift--nedmontering/Nedmontering/>

<sup>21</sup> Vindkraftverk – kartläggning av aktiviteter och kostnader vid nedmontering, återställande av plats och återvinning, 2008-11-28. Studie för att ta fram kostnad för nedmontering av vindkraftverk, P31391-1.

<sup>22</sup> Detta är Ecoplans rekommendation. I tidigare underlag anges att ”till det i Grundkalkylen beräknade värdet, justerat för Inflationsantagande, skall läggas en Säkerhetsmarginal om 50%. Ecoplan anser att detta är en orimlig säkerhetsmarginal, något som det inte finns utrymme för enligt Miljöbalken. Därför föreslår vi istället att detta läggs på verksamhetsutövaren att kommentera i miljörapporten, när det har relevans.

<sup>23</sup> Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, 2009-09-30. Framtagning av krav för finansiella garantier för återställande av plats efter vindkraftverk, P31984-1.

Här varierar praxis. Det finns exempel på domar där verksamhetsutövaren antagande om intäkter inte har godkänts. I Miljödomstolens dom angående vindkraft på Gabrielsberget anges ”Enligt miljödomstolens mening är inte den av sökande föreslagna säkerheten tillräcklig för att garantera att det kommer att finnas tillräckliga medel för efterbehandling. Särskilt framstår det förväntade värdet av återvinning av verken som så osäkert att det inte bör ingå i beräkningen”.<sup>24</sup> Miljööverdomstolen fastställde sedan miljödomstolens dom.<sup>25</sup> Detta visar på hur viktigt det är att sökanden presenterar trovärdiga kalkyler på ett pedagogiskt sätt eftersom det är just sökanden som skall bevisa kalkylens riktighet. I tillståndsansökan bör det därför beskrivas hur priset varierat över en längre tid och sedan ta höjd för sådana variationer i kalkylen, som ett underlag för tillståndsmyndighetens beslut.<sup>26</sup>

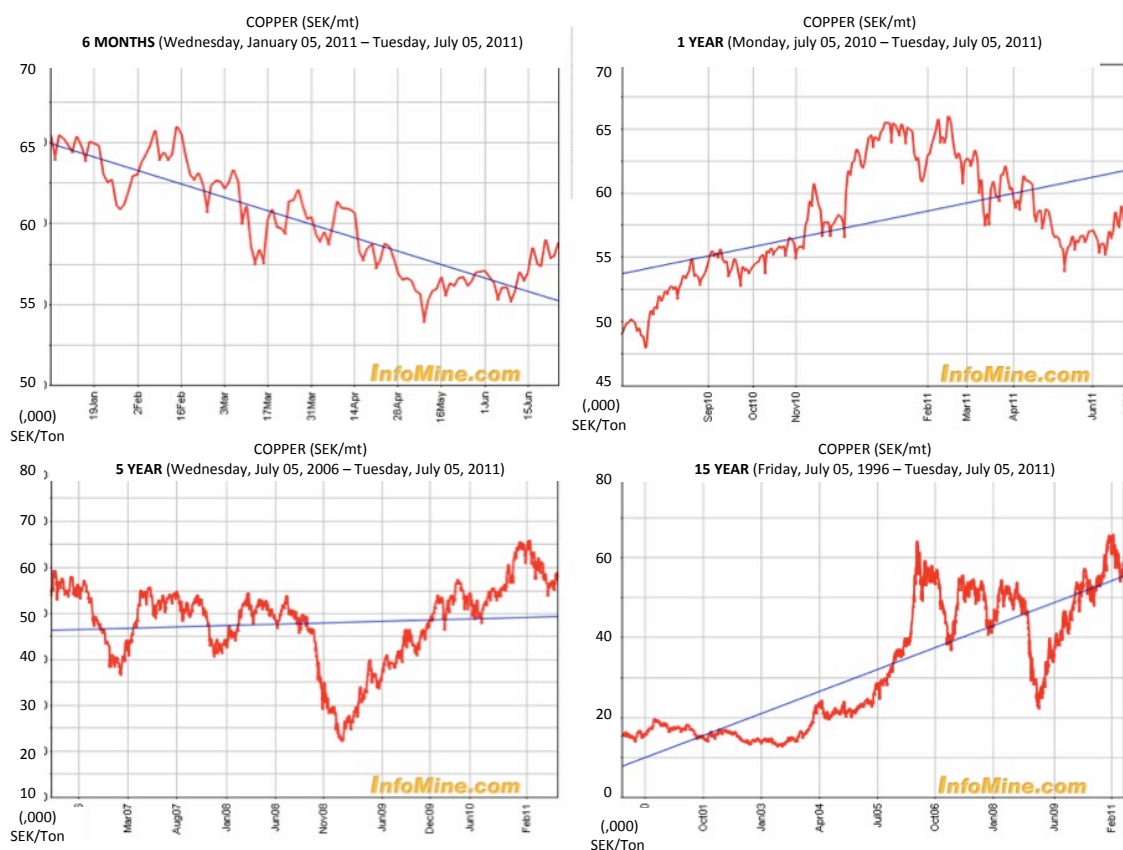


Bild. Förändringar på kopparpriset under olika tidsaspekter, 6 månader, 1 år månader, 5 år månader och 15 år månader, informationen är hämtad från [www.infomine.com](http://www.infomine.com).

<sup>24</sup> Tillstånd till gruppstation för vindkraft på Gabrielsberget, Nordmalings kommun, Umeå tingsrätt, miljödomstolen, mål nr. M 208-06.

<sup>25</sup> Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, mål nr. M300-07.

<sup>26</sup> Ecoplan rekommenderar att beskriva variationerna över minst 20 år. Om verksamhetsutövaren inte har beaktat förändringar under en längre tid så är risken stor att tillståndsmyndigheten inte godtar beräkningen eller att verksamhetsutövaren riskerar att få komplettera säkerheten med nya kostsamma åtaganden. I de andra rapporterna Energimyndigheten tagit fram (se 1.1) anges att ”intäkter från försäljning av metallskrot skall beräknas på metallvärden baserade på ett genomsnitt av 5 föregående år enligt oberoende källa och inkludera skäliga försäljningsomkostnader”.

## **Inflation**

Hänsyn ska tas till inflation, detta behövs dock inte vid ekonomiska säkerheter där inflationen redan regleras, exempelvis genom återinvestering av ränta. Planeras inflationsneutrala lösningar bör detta framgå av kalkylen så att tillståndsmyndigheten kan ta hänsyn till detta i sitt beslut.

För att beräkna inflation kan det av Riksbanken fastställda långsiktiga inflationsmålet (för närvarande 2 % per år) användas. Vid beräkning av inflationens påverkan på säkerheten skall det beräknas på minst motsvarande den möjliga livslängden på vindkraftverket (minst 30 år) alternativt tillståndets giltighetstid.

Det betyder att där hänsyn till inflation krävs skall kalkylens belopp ökas med gällande inflationsmål om 2 % ackumulerat över 30 år, dvs. med 81 %, ( $1,02^{30} = 1,81$ ). Man måste inför beräkningen alltså fastställa antal år för möjlig livslängd då detta skall användas i ekvationen. En rimlig livslängd kan vara tillståndets giltighetstid.

## **4.2 Krav på garanten**

Garanten måste vara en part som är skild från verksamhetsutövaren och måste ha tillfredsställande kreditvärdighet.

Garantigivare är i huvudsak bank och försäkringsbolag, även om själva formen på garantin kan variera. Eftersom utställandet av finansiella garantier är tillståndspliktig verksamhet under Finansinspektionen finns restriktioner vad gäller utformning och innehåll i garantitext. Förutom restriktioner från tillsynsmyndigheten har garantigivaren att förhålla sig till kommersiella villkor avseende exempelvis återförsäkringsavtal, förutom de egna kommersiella bedömningarna.

Garanten för den ekonomiska säkerheten bör därför uppfylla följande:

- a. Godtagbar kreditriskvärdering på garantigivande bolag från ett erkänt kreditvärderingsinstitut.<sup>27</sup>
- b. Garantigivande bolag skall vara registrerad hos Finansinspektionen, alternativt en bekräftelse från Finansinspektionen på registrering om gränsöverskridande verksamhet.

Miljööverdomstolen har tidigare underkänt moderbolagsborgen som tillfredsställande ekonomisk säkerhet för återställandeansvar under miljöbalken.<sup>28</sup> Men Högsta domstolen har nyligen i en dom fastställt att moderbolagsborgen inte generellt kan uteslutas. Moderbolagsborgen kan därmed används som ekonomisk säkerhet, men det är upp till sökande att visa hur. I Högsta domstolens dom nämns att *”En särskild bedömningssvårighet är att moderbolagets betalningsförmåga i princip ska bestämmas med utgångspunkt i att dotterbolaget saknar förmåga att bekosta återställnings-*

<sup>27</sup> Några exempel på erkända kreditvärderingsinstitut är Moody's Investor Service, Standard & Poors, Fitch, A.M. Best (kreditvärdering av försäkringsbolag)

<sup>28</sup> Mål nr M 617-08. Dom 2008-11-24 om sandmagasinet Hötjärnsdammen.

åtgärderna. Det innebär bl.a. att dotterbolagets aktier ska betraktas som en tillgång utan värde”.<sup>29</sup> Alltså, om dotterbolagsaktierna inte kan räknas in som en tillgång i balansräkningen, får moderbolaget inte bli konkursmässigt.

### 4.3 Tidsmässig omfattning och successiv avsättning

Den ekonomiska säkerheten ska ha en omfattning i tid som minst motsvarar den tid som tillståndet för anläggningen gäller, med tillägg för den tid det tar för återställandet, förslagsvis ytterligare tre år.<sup>30</sup>

Kostnaderna för efterbehandling kan i vissa fall bli mycket höga, om kravet på återställandegraden är hög. I både förarbetena till miljöbalkens regler för avhjälpande av miljöskada och återställandeansvar samt i praxis öppnas för möjligheten att bygga upp säkerheten successivt<sup>31</sup>, vilket betyder att beloppet kan avsättas över tid.

I propositionen är det tydligt att det inte är lämpligt att kräva att hela beloppet avsätts första dagen:

#### **Prop. 2006/07:95 sidan 114**

*"En tillämpning av lagstiftningen som innebär att det ställs krav på en säkerhet beräknad för hela den slutliga efterbehandlingskostnaden före projektstart medför därför ofta problem för verksamhetsutövaren. Ett sådant krav kan dessutom framstå som omotiverat, eftersom det inte står i proportion till någon motsvarande finansiell risk för samhället. Om kraven på säkerhet initialskedet blir för stora, kan det leda till att verksamheten aldrig kommer igång"*

En successiv avsättning minimerar den ekonomiska belastningen i projektets tidiga skede. Det är för finansärer och verksamhetsutövare önskvärt att minimera kapitalbindning över perioden. Små och medelstora företag kan generellt missgynnas av för hög kapitalbindning då dessa vanligen har svårare att få loss kapital.

Risken för samhället kan ses som liten under de första åren då anläggningen dels har ett andrahandsvärde, dels med stor sannolikhet är produktivt. De första tre till fem åren finns dessutom normalt tillverkargarantier. Vindkraftverk har en avskrivningstid på 15 år och uppåt vilket kan förutsätta visst värde under samma period.

Skall garantier avsättas successivt måste tillståndsmyndigheten avgöra under vilken tidsperiod som avsättningen skall göras. Att låta det ske under en kortare tid medför en minskad risk för att hela beloppet inte kommer in, men kan medföra en orimligt hög ekonomisk belastning för projektet. Om mycket låga återställandekostnader förväntas i det enskilda fallet, borde risken för samhället vara mindre och en längre avsättningsperiod skulle kunna accepteras. Detta blir därmed en bedömningsfråga från

<sup>29</sup> Mål nr T 5420-08 Dom 2011-06-01 om sandmagasinet Hötjärnsdammen.

<sup>30</sup> Detta är Ecoplans rekommendation, ett vindkraftverk beräknas vara i drift upp till 20-30 år.

<sup>31</sup> Se Proposition 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar, sida 114.



fall till fall. En tumregel som kan användas är att låta avsättningen ske under avskrivningsperioden, cirka 15 år, eftersom det under den perioden bokföringsmässigt anses att det finns ekonomiskt värde i anläggningen.<sup>32</sup>

#### 4.4 Förmånstagare

Förmånstagare för den ekonomiska säkerheten skall vara den part som ansvarar för genomförandet av återställandet av platsen. I första hand är detta verksamhetsutövare respektive ägare av objektet eller förvaltare av sådan i likvidation. I andra hand markägare. I tredje hand samhället i form av den kommun som verksamheten bedrivits i.<sup>33</sup>

För havsbaserade anläggningar får tillståndsmyndigheten besluta vilken myndighet som är lämplig som förmånstagare i tredje hand, vilket bör ligga i linje med avhjälpandeansvaret enligt miljöbalken.<sup>34</sup>

#### 4.5 Avrop

Formerna för avropet behöver särskilt vara tydligt reglerade i de fall det finns medel avsatta på ett spärrat konto. Hur ett avrop skall gå till bör regleras i ett avtal mellan parterna som är garantier respektive förmånstagare för den ekonomiska säkerheten. Normalt bör alltså markägaren vara en av parterna i avtalet. Ett sådant avtal bör visas i den utredning sökanden presenterar för att visa tillståndsmyndigheten att garantin är tillfredsställande.

Avrop bör ske av den part som ansvarar för återställande och vara mot uppvisande av fakturor, avtal eller liknande som styrker faktiska kostnader. Parterna bör i avtalet då ha reglerat vem som skall godkänna avropen. En variant är att detta kan skötas av en utomstående revisor som betalas med medel för återställandegarantin. En annan variant är att inga avrop alls kan göras förrän återställandet är helt klart och godkänt av tillsynsmyndigheten.<sup>35</sup>

En rekommendation är att i ett avtal mellan parterna för garantierna fastställa att innan de sista 15 % av garantin och eventuellt överskott kan utbetalas måste tillsynsmyndighet intyga att platsen är återställd till beslutad nivå.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Detta är Ecoplans rekommendation.

<sup>33</sup> Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, 2009-09-30. Framtagning av krav för finansiella garantier för återställande av plats efter vindkraftverk, P31984-1.

<sup>34</sup> Detta är Ecoplans rekommendation.

<sup>35</sup> Detta är Ecoplans rekommendation. I tidigare förslag rekommenderas det att tillsynsmyndigheten skall godkänna avropen, vilket kan bli en betydande administrativ börda. Vi anser att det är upp till dem som drabbas ekonomiskt av en eventuellt bristande återställandegrad att komma överens om vad de tycker är betryggande former för avropet och sedan presentera överenskommelsen på ett sätt så tillståndsmyndigheten kan bedöma om det är tillräckligt.

<sup>36</sup> Detta är Ecoplans rekommendation.

## **4.6 Underskott**

Om det uppstår ett underskott och säkerheten inte täcker kostnader får återställande ändå ske av verksamhetsutövaren enligt beslut. Då är det i första hand verksamhetsutövaren eller förvaltare av sådan vid likvidation eller konkurs som skall täcka kostnaderna, i andra hand av markägaren. Detta bör tydligt framgå i det eventuella avtal som parterna träffar.

I tredje hand är det samhället i form av den kommun som verksamheten bedrivits i som kommer att vara den som får täcka kostnaderna.

## **4.7 Överskott**

Om det uppstår ett överskott efter att återställandet enligt beslut är genomfört är det i första hand verksamhetsutövaren eller förvaltare av sådan vid likvidation eller konkurs som överskottet tillfaller. I andra hand tillfaller överskottet markägaren. Detta bör tydligt framgå i det eventuella avtal som parterna träffar.

## **4.8 Ägarbyte**

Om anläggningen eller delar i anläggningen byter ägare, kan den nya ägaren överta befintlig säkerhet eller teckna en ny form av säkerhet. Men vid ny säkerhet måste den nya ägaren uppvisa en ny giltig säkerhet till tillsynsmyndigheten, som måste godkännas av tillståndsmyndigheten innan den tidigare säkerheten kan återkallas. Det samma gäller om den befintliga ägaren vill byta/ändra den befintliga säkerheten.

## **4.9 Form av ekonomisk säkerhet<sup>37</sup>**

Alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden ska kunna godtas som åtgärd för säkerställande av ansvaret för kostnaderna för avhjälpande och andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Sökanden måste visa att den erbjudna säkerheten är tillräcklig och godtagbar för sitt ändamål.<sup>38</sup> Tillståndsmyndigheten är inte ekonomiska experter utan verksamhetsutövaren behöver på ett övertygande sätt visa att garantierna är tillräckliga.

---

<sup>37</sup> I stort är dessa rekommendationer i detta avsnitt hämtade från rapporten Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, 2009-09-30. Framtagning av krav för finansiella garantier för återställande av plats efter vindkraftverk, P31984-1.

<sup>38</sup> Proposition 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar, sid.107.



I tidigare underlag rekommenderas följande former för säkerhet, dessa detaljbeskrivs nedan<sup>39</sup>:

- Insättning av medel på ett spärrat konto som tredjehands förmånstagare disponerar.
- Garanti utställd av bank eller kreditförsäkringsbolag
- Återvinningsförsäkring
- Kollektivt åtagande
- Hybridlösning av ovanstående former

För kollektivt åtagande respektive hybridlösning måste sökanden på ett särskilt tydligt sätt visa att garantin är tillfredsställande då de är mer situationsanpassade lösningar.<sup>40</sup> Detta gäller även andra lösningar än ovanstående t.ex. moderbolagsgarantier som enligt dom<sup>41</sup> i högsta domstolen inte kan uteslutas generellt.

#### **4.9.1 Insättning av medel på ett spärrat konto, fast belopp**

Verksamhetsutövaren avsätter egna medel före byggstart till ett bankkonto där uttag är tillåtet endast under vissa specificerade förutsättningar, enligt avtal med banken. Räntan på kontot återinvesteras och därmed tas hänsyn till inflation. Vid nedmontering tar verksamhetsutövaren eller annan förmånstagare ut medel för att bekosta nedmontering.

Villkor som bör vara kopplade till kontot<sup>42</sup>:

- Förmånstagare är tillsynsmyndighet (se under 4.4).
- Verksamhetsutövaren eller tredjepart (exempelvis markägaren) kan ta ut medel efter godkännande av förmånstagare.
- Minst 15 % av medlen bör innehållas tills dessa att tillsynsmyndighet har godkänt att nedmonteringen är genomförd enligt beslut. En variant kan också vara att verksamhetsutövaren inte får tillgång till några medel alls före återställandet är helt färdigt.

Beloppet ska avsättas utan hänsyn till inflation. Hela ränteavkastningen återförs till konto för att säkerställa penningvärdet över tiden och därmed ta hänsyn till förväntad inflation under perioden.

Kontot skall ha en ränteavkastning som indikerar att medel förvaltas med exponering mot mycket låg kreditrisk. Om kontot är kopplat till val av placeringsform skall

---

<sup>39</sup> Mer detaljerad information finns i underlags rapporten Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, 2009-09-30. Framtagning av krav för finansiella garantier för återställande av plats efter vindkraftverk, P31984-1.

<sup>40</sup> Detta är Ecoplans slutsats, då komplexiteten kommer vara högre, erfarenheterna färre och kraven på pedagogiska förklaringar till tillståndsmyndigheten för att övertyga dem om tillräckligheten kommer vara stora.

<sup>41</sup> Mål nr T 5420-08 Dom 2011-06-01 om sandmagasinet Hötjärnsdammen.

<sup>42</sup> Samtliga punkter är Ecoplans rekommendationer. I det tidigare underlag anges att ”förmånstagare för den ekonomiska säkerheten skall vara den part som ansvarar för genomförandet av återställandet av platsen” samt att avrop skall kunna ske ”mot uppvisande av dels verifikat som styrker faktiska uppkomna kostnader, dels ett intyg från tillståndsmyndighet att platsen är återställd till beslutad nivå”.

placering av medel på kontot ske i säkerheter med låg risk såsom räntebärande statsskuldsväxlar eller statsobligationer<sup>43</sup>.

Kontot skall förvaltas av en finansiell institution med tillfredsställande kreditvärdighet, se under 4.2 ovan.

#### **4.9.2 Insättning av medel på ett spärrat konto, varierande belopp över tid (successiv avsättning)**

Bygger på samma princip som ovan men här måste hänsyn till inflation beaktas beroende på när insättningar görs.

#### **4.9.3 Garanti utställd av Bank eller Kreditförsäkringsbolag**

Verksamhetsutövaren bekostar själv nedmonteringen och betalar en avgift till bank eller kreditförsäkringsbolag för att dessa skall garantera betalning. Garantin tas i anspråk endast om verksamhetsutövaren inte kan uppfylla de återställandekrav som tillståndsmyndighet beslutat.

Beloppet ska beräknas enligt den kalkyl som är kopplad till den omfattning som tillståndsmyndighet beslutat; belopp eller kostnadsberäkning beroende på beslutad återställandegrad. Bankgarantin skall omfatta hela den tillståndsgivna tiden eller förnyas i god tid innan dess utgång. Tillståndsmyndigheten<sup>44</sup> bör upprätta rutiner för att övervaka att garantin inte förfaller, ibland kan den vara tidssatt till en kortare tid än tillståndets giltighet, vanligen behöver den förnyas en till två gånger under vindkraftverkets drifttid<sup>45</sup>. Garantin skall vara utställd av en finansiell institution med tillfredsställande kreditvärdighet.<sup>46</sup>

#### **4.9.4 Återvinningsförsäkring**

Ett försäkringsbolag åtar sig att bekosta nedmonteringen till ett maxbelopp, eller för hela kostnaden. Detta görs genom att verksamhetsutövaren tecknar en premie som överför åtagandet till försäkringsbolaget.

Om försäkringen inte är villkorad med ett maximalt skadebelopp och inte innehåller några självrisker behöver ingen beloppsbestämning beräknas enligt den kalkyl som är kopplat till den omfattning som tillståndsmyndighet beslutat. Men om det förekommer en begränsning i försäkringsbolagets ansvar, skall beloppsgränsen inte understiga belopp angivet i tillståndsbeslutet. Finns inget belopp i tillståndsbeslutet utan endast en återställandegrad, skall beloppsgränsen inte understiga beloppet beräknat enligt kalkylen för återställandet.

---

<sup>43</sup>Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, 2009-09-30.

Framtagning av krav för finansiella garantier för återställande av plats efter vindkraftverk, P31984-1.

<sup>44</sup> Eller tillsynsmyndigheten om tillståndsmyndigheten delegerat ansvaret för övervakningen till denna, exempelvis via kontrollprogram.

<sup>45</sup> Erfarenheter från Tillståndsmyndighet avseende garantier för täktverksamhet.

<sup>46</sup> Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, 2009-09-30. Framtagning av krav för finansiella garantier för återställande av plats efter vindkraftverk, P31984-1.

Finns en avgränsning i tid, skall avgränsningen inte understiga den tillståndsgivna perioden och ha utrymme för att gälla några år till, det vill säga återställandeperioden.<sup>47</sup> Försäkringen skall vara utställd av en finansiell institution med tillfredsställande kreditvärdighet.<sup>48</sup>

#### **4.9.5 Kollektivt åtagande<sup>49</sup>**

Ett kollektiv kan åta sig att stå för kostnader d.v.s. medlemmarna står för kostnaden om någon medlem inte kan fullgöra sitt åtagande för nedmontering. Ett kollektivt åtagande kan bygga på hel eller delvis avsättning och fondering av egna medel eller på ett direkt ömsesidigt borgensåtagande utan fondering eller kombinationer av dessa.

Beloppet för varje enskild medlem beräknas enligt den kalkyl som är kopplat till den återställandegrad som tillståndsgivande myndighet ställt.

Kreditvärdigheten i ett kollektivt åtagande hänger på de enskilda medlemmarnas kreditvärdighet och riskspridningen i kollektivet. Då nedmonteringsansvaret ökar för var och en av de kvarvarande medlemmarna om en medlem fallerar finns risk för att ytterligare en medlem fallerar till följd av detta och att en dominoeffekt uppstår. Ett kollektiv skall därför inte vara beroende av en eller ett fåtal aktörers ekonomiska styrka och bör innehålla fler olika aktörer som är ekonomiskt oberoende av varandra. Detta kräver därför en betryggande beskrivning till tillståndsmyndigheten för att en sådan säkerhetsform skall kunna godkännas.

#### **4.9.6 Hybridlösning**

Givet att lösning avseende säkerheten motsvarar de delar som beskrivs ovan, kan andra lösningar som bygger på några av ovanstående former för säkerhet accepteras. T.ex. bankgaranti som täcker den resterande kostnaden som inte täcks av en beloppsbegränsad försäkring.

#### **4.9.7 Annan lösning**

Det kan komma att utvecklas andra lösningar, dessa kan godtas om de uppfyller motsvarande villkor som för andra garantier, nämnda ovan. Men det är upp till verksamhetsutövaren att bevisa att sådan lösning motsvarar säkerheten i de ovanstående beskrivna lösningarna.

---

<sup>47</sup> Att det bör gälla även under återställandeperioden är Ecoplans rekommendation.

<sup>48</sup> Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, 2009-09-30. Framtagning av krav för finansiella garantier för återställande av plats efter vindkraftverk, P31984-1.

<sup>49</sup> I sin helhet en rekommendation från Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, 2009-09-30. Framtagning av krav för finansiella garantier för återställande av plats efter vindkraftverk, P31984-1.

#### **4.9.8 Migrationsrätt**

Innehavare av den ekonomisk säkerhet bör ha rätt att byta garantiform för säkerheten. Innehavaren skall till tillsynsmyndighet uppvisa en ny giltig säkerhet och en övertygande beskrivning av att den nya garantiformen är tillfredsställande innan denne kan tillåta att tidigare säkerhet återkallas.

## **5 Processbeskrivning**

Processbeskrivningen är till för att föreslå när olika typer av underlag bör tas fram och till vilka parter för att på ett smidigt sätt tillämpa prövningen av säkerhet för vindkraftsanläggningar.

Beskrivningen bygger på att varje föregående steg utförs på rekommenderat sätt.

### **1. Ansökan & prövning<sup>50</sup>**

I samband med ansökan för tillstånd enligt miljöbalken bifogas i MKB en redogörelse vilken återställandegrad sökanden anser miljömässigt motiverad och ekonomiskt rimlig samt en kalkyl på vad det kommer att kosta. Sökanden skall också presentera hur en ekonomisk säkerhet är tänkt att se ut och på vilket sätt den är betryggande. Checklistor bifogas i denna vägledning som stöd (bilaga 1 och 2).<sup>51</sup>

*Omfattningen* av återställandet (återställandegrad) beslutas av tillståndsmyndighet i samband med tillståndsprövningen och bör uttryckas i tillståndsbeslutet. I tillståndsbeslutet skall även *belopp* regleras.

### **2. Före byggstart<sup>52</sup>**

Tillståndsmyndigheten skall pröva om formen för garantin är betryggande.

Verksamhetsutövaren skall för detta presentera vilken form de önskar, på ett tydligt och övertygande sätt. De skall även kunna uppvisa påskrivna avtal eller likande som visar att den ekonomiska garantin uppfyller kraven.

Tillstånds/tillsynsmyndigheten skall ha godkänt detta innan påbörjande av markarbeten eller schaktning. Checklista bifogas i denna vägledning som stöd (bilaga 2).

---

<sup>50</sup> Detta är Ecoplans rekommendation.

<sup>51</sup> I det tidigare underlaget angavs att kalkylen skall verifieras av tredjepart. Ecoplan föreslår inte det som en generellrekommendation, det kan dock behövas i de fall tillståndsmyndigheten bedömer att det råder stora osäkerheter i underlaget.

<sup>52</sup> I stort liknar dessa rekommendationer i detta stycke de som finns beskrivna i rapporten Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, 2009-09-30. Framtagning av krav för finansiella garantier för återställande av plats efter vindkraftverk, P31984-1. Men då beskrivet under "Etableringsfasen".

### 3. Drift<sup>53</sup>

Verksamhetsutövaren skall i samband med den årliga miljörapporten rapportera förändringar som kan påverka säkerställande i enlighet med tillståndet. Detta skall framgå i kontrollprogrammet.

Den myndighet som ansvarade för godkännandet av garantin bör upprätta rutiner för övervakning av eventuella tidsbegränsade garantier.

### 4. Återställande

Förmånstagaren återställer mark i enlighet med tillståndet och eventuella avtal.

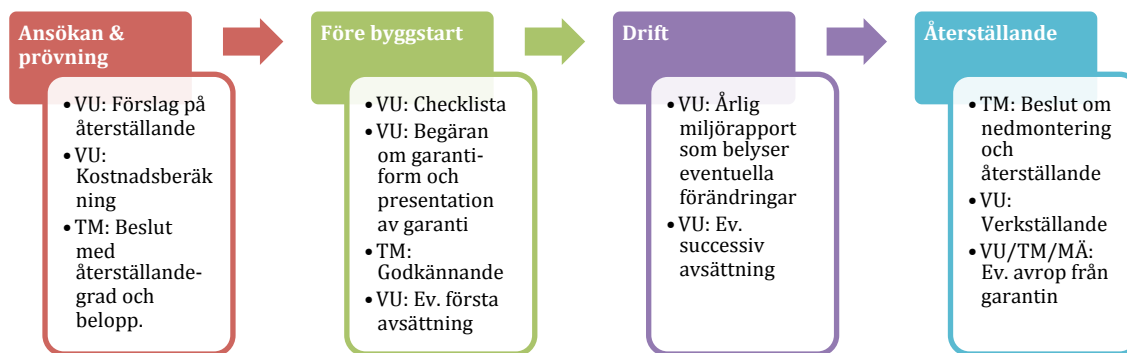


Bild. Beskriver processen kring säkerställandet kring återställandet under anläggningens livslängd. VU=Verksamhetsutövaren, TM=Tillståndsmyndigheten, MÅ=Markägaren.

## 5.1 Ansökan och prövning

### 5.1.1 Underlag till ansökan<sup>54</sup>

Sökanden bör beskriva de delar som behövs för att tillståndsmyndigheten skall kunna göra en bedömning av rimlig återställandenivå, rimligt belopp och, alltså:

- En beskrivning av vilken återställandegrad sökanden anser rimlig utifrån nyttan med åtgärderna i förhållande till kostnaderna<sup>55</sup>. Lämpligen inom ramen för MKBn. Checklisten i bilaga 1 kan användas som stöd.
- Vad återställandet kommer att kosta. Det bör baseras på det underlag som Energimyndigheten gjort tillgängligt, exempelvis på [www.vindlov.se](http://www.vindlov.se). Checklista i bilaga 1 kan användas som stöd.

<sup>53</sup> Detta är Ecoplans rekommendation.

<sup>54</sup> Ecoplans rekommendation

<sup>55</sup> Se Miljöbalken 2 kap 7§

### 5.1.2 Prövning och beslut

Det är tillståndsmyndigheten som beslutar om ekonomiska garantier som krävs och omfattningen av återställandet.

Tillståndsmyndigheten gör en bedömning av rimliga åtgärder för att skydda miljö, människors hälsa och biologisk mångfald, samt enligt allmänna hänsynsreglerna i enlighet med miljöbalken. Återställandegraden bör vara i enlighet med eventuella kommande riktlinjer eller råd från ansvariga myndigheter.

I tillståndsbeslutet bör då följande regleras:

- Återställandegrad.
- Belopp.
- Att tillstånds- eller tillsynsmyndigheten skall godkänna garantin före byggstart.

Det kan även vara lämpligt att det är reglerat i tillståndet när återställandet skall ske, exempelvis en viss tidsperiod efter att energiproduktionen upphört.

## 5.2 Före byggstart

Efter verksamhetsutövaren fått tillstånd enligt miljöbalken och skall påbörja bygget av anläggningen, skall tillståndsmyndigheten pröva den ekonomiska säkerheten. Utgångspunkten är att alla finansiella säkerheter skall kunna godkännas om sökanden kan visa att de är tillräckliga. Det skall vara flexibelt med formen på garantierna och successiv avsättning skall vara möjlig. Däremot måste detta vara presenterat för myndigheten på ett sådant sätt så att denna kan göra en bedömning av att garantin är tillfredsställande utan att behöva kalla in utomstående expertis.

Verksamhetsutövaren skall därför skicka in underlag som beskriver vilken form av ekonomisk säkerhet denne önskar. Villkoren bör täcka det som beskrivs i kapitel 4.2-4.9.

Dessutom skall verksamhetsutövaren skicka in dokumentation som styrker att det finns en giltig ekonomisk garanti för återställandet, som är i enlighet med den beskrivna garantiformen. Detta kan exempelvis vara genom att det bifogas giltiga avtal eller andra verifikat;

- Garantigivande bolagets namn och adress, kontaktuppgifter, bolagets registreringsnummer i aktuellt bolagsregister
- Aktuell kreditriskvärdering på garantigivande bolag från ett erkänt kreditvärderingsinstitut.<sup>56</sup>
- Verifikat på bolagets registrering hos Finansinspektionen, alternativt en bekräftelse från Finansinspektionen på registrering om gränsöverskridande verksamhet.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Några exempel på erkända kreditvärderingsinstitut är Moody's Investor Service, Standard & Poors, Fitch, A.M. Best (kreditvärdering av försäkringsbolag).

<sup>57</sup> Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, 2009-09-30. Framtagning av krav för finansiella garantier för återställande av plats efter vindkraftverk, P31984-1.

- Garantigivande bolagets yttersta moderbolag och registrerat säte för yttersta moderbolag.<sup>58</sup>

För att förtydliga detta kan ifylld checklista enligt bilaga 2 skickas till tillståndsmyndigheten.

Verksamhetsutövaren kan om denne vill visa eventuella avtal med markägaren som täcker mer än vad som är reglerat i tillståndet, men kravet från tillståndsmyndigheten på det ekonomiska säkerställandet kan inte uppgå till ett högre belopp än det tillståndet reglerar.<sup>59</sup>

Innan påbörjande av markarbeten skall tillståndsmyndigheten godkänna garantin för återställande (förutsatt att detta är reglerat i tillståndet).

### 5.3 Driftfasen

Verksamhetsutövaren ska fortlöpande bedöma om säkerheten är tillräcklig eller om den är större än vad som behövs. Tillsynsmyndigheten har ansvaret för att övervaka att säkerheten är tillräcklig.<sup>60</sup> Verksamhetsutövaren skall därför i samband med den årliga miljörapporten rapportera:

- Förändringar angående de ekonomiska garantierna för återställandet och eventuella ägarförändringar.
- Förändringar som väsentligt påverkar beloppet för återställandet.

Normalt kommer inte själva återställandegraden ändras, utan det rör sig mest om andra omständigheter ändras så att den ekonomiska säkerheten inte kan räcka till för beslutad återställandegrad. I de fall som tillståndsmyndigheten inte reglerat återställandegrad, utan endast ett belopp, får myndigheten utgå från vilken återställandegrad det baserades på i ansökan.<sup>61</sup>

Det kan vara lämpligt att tillsynsmyndigheten även upprättar rutiner för att övervaka garantierna i de fall man vet att de är tidsbegränsade på en kortare tid än tillståndets giltighet.

Om den ekonomiska säkerheten av en välgrundad anledning behöver justeras, kan detta prövas igen av tillståndsmyndigheten. En ansökan om sådan prövning får göras av verksamhetsutövaren, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten och kommunen när denna är tillsynsmyndighet.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, 2009-09-30.

Framtagning av krav för finansiella garantier för återställande av plats efter vindkraftverk, P31984-1.

<sup>59</sup> Detta är Ecoplans slutsats.

<sup>60</sup> Se Proposition 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar, sida 115.

<sup>61</sup> Ecoplans bedömning.

<sup>62</sup> Miljöbalken 1998:808 24 kap. 7 §.

#### 24 kap MB

**5 §** I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana ...

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 a §, 15 kap. 34 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

Verksamhetsutövaren kan enligt miljöbalken<sup>63</sup> ansöka om:

- Ändrat belopp för återställande. Ansökan skall styrkas på motsvarande sätt som vid ansökan. Verksamhetsutövaren måste då kunna bevisa att säkerheten inte behövs eller är onödigt sträng, eller att det tillkommit oförutsedda omständigheter
- Förändrad garantiform. En eventuell ny garanti som skall ersätta en tidigare skall godkännas av tillståndsmyndigheten innan den tidigare garantin får avslutas.

#### 24 kap MB

**8 §** Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten upphäva eller ändra andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut än som avser storleken av ersättningens belopp. Villkoret får dock upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

## 5.4 Återställande

Återställandeansvar inträder när verksamhetsutövaren beslutat om nedmontering av vindkraftverket eller när verksamheten upphört och tillsynsmyndigheten fattat beslut om nedmontering. Ibland kan detta vara reglerat i tillståndet, exempelvis att nedmontering skall ske en viss tidsperiod efter att energiproduktionen upphört. När anläggningen skall monteras ner skall alla nödvändiga tillstånd och eventuella dispenser införskaffas som krävs för nermonteringen.

Enligt Plan- och Bygglagen krävs dock inte rivningslov.<sup>64</sup>

Avrop skall ske i enlighet med den godkända garantin. Säkerheten kan avslutas efter att tillsynsmyndigheten inspekterat och dokumenterat att återställande av plats skett i enlighet med det beslutande återställandet.

<sup>63</sup> Miljöbalken 1998:808 24 kap. 8 §.

<sup>64</sup> Naturvårdsverket om nedmontering av vindkraft på sin hemsida:

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Verksamheter-med-miljopaverkan/Energi/Vindkraft/Planering-och-provning-av-vindkraft/Nedmontering-av-vindkraftverk-och-ansvar-for-aterstallande1/>



## 6 Ekonomi

Ekonomi i en vindkraftsanläggning beror på många olika faktorer. Tillståndsprocessen är ofta utdragen beroende på överklagande från sakägare eller krav på kompletteringar, exempelvis säsongsberoende undersökningar. Otillräcklig kapacitet i elnäten är en annan faktor, som medför behov av förstärkningar, vilket i sin tur kräver tillstånd.

Upphandling och inköp av själva vindkraftverken, drift och underhåll samt entreprenad för själva byggnationen kan också dra ut på tiden, särskilt när det är bolag som omfattas av reglerna för offentlig upphandling eller när det råder kapacitetsbrist.

Fokus hos energibolagen och projektörerna ligger först och främst i att få tillstånd på platser där det blåser bra och där det finns ett bra elnät tillgängligt. Sedan handlar det om att minska kostnader men framför allt att eliminera finansiella risker och osäkerheter bl.a. låsa investeringen till valutakursen.

För ett vindkraftsprojekt med 21 vindkraftverk på totalt 48,3 MW, ligger investeringen i dagsläget på cirka 700 MSEK totalt d.v.s. cirka 33,5 MSEK/vindkraftverk<sup>65</sup>. I ett bra vindläge kan en sådan anläggning kunna producera runt 129 GWh/år och års-kWh kostnaden hamnar då på 5,42 kr/års-kWh. En vindkraftsanläggning genererar snabbt ett stabilt kassaflöde med ett medelpris (juli 2008- juni 2011) på elcertifikat 28,58 öre/kWh<sup>66</sup> och el 49,72 öre/kWh<sup>67</sup> d.v.s. 100 MSEK/år – kostnader för drift och underhåll 14 öre/kWh<sup>68</sup> d.v.s. totalt ett positivt kassaflöde på ca 83 MSEK.

Enligt den tidigare studien<sup>69</sup> skulle kostnaden för nermonteringen i detta specifika fall med 21 vindkraftverk hamna på ca 5 500 000 - 6 000 000 kr (dagens penningvärde) beroende på omfattningen på återställandet. Kostnaden motsvarar då ca 0,9 % av investeringen men beroende på när den belastar projektet så får det olika konsekvenser för verksamhetsutövaren:

Om allt avsätts på ett spärrat konto innan byggnation belastas verksamhetsutövaren med ytterligare 6 MSEK innan anläggningen har möjlighet att generera intäkter. Fördelen med spärrat konto blir att hänsyn tas till inflationen genom räntan avsätts till kontot.

Om verksamhetsutövaren skulle avvakta och ta hela kostnaden år 25 skulle de 6 MSEK ha ökat till 9,8 med antagandet på 2 % inflation. Men kostnaden

---

<sup>65</sup> Töftedalsfjället invigdes den 22 maj 2011. Uppgifter om hämtade från informationsmaterial från Göteborgs Energis webbplats den 2011-09-12.

[http://www.goteborgenergi.se/Files/dok/Vindkraft/Toftedalsfjallet\\_broschyr.pdf](http://www.goteborgenergi.se/Files/dok/Vindkraft/Toftedalsfjallet_broschyr.pdf)

<sup>66</sup> Svenskakraftnät, marknadsstatistik för elcertifikatssystemet, medelpris per elcertifikat.

<sup>67</sup> Nordpoolspot.

<sup>68</sup> Elforsk, El från nya och framtida anläggningar 2011. Sammanfattande rapport Elforsk rapport 11:26

<sup>69</sup> Vindkraftverk – kartläggning av aktiviteter och kostnader vid nedmontering, återställande av plats och återvinning, 2008-11-28. Studie för att ta fram kostnad för nedmontering av vindkraftverk, P31391-1.

kommer då anläggningen är avskriven, avbetalad och troligen har genererat vinst under flera år.

Om verksamhetsutövaren istället gör successiva avsättningar till ett spärrat konto under 10 år där hela ränteavkastningen återförs till kontot medför en avsättning på 670 000 kr per år för att generera ett belopp på 9,8 MSEK år 25.

En bankgaranti betyder att det inte avsätts reda pengar av verksamhetsutövaren, men denne får betala en avgift till banken för garantin.

Ett annat alternativ är att teckna en försäkring till ett fast belopp eller till ett tak. I detta fall 6 MSEK eller ca 280 000 kr/verk. Verksamhetsutövaren får därmed en kostnad som belastar resultaträkningen, det är också ett sätt för verksamhetsutövaren att kunna fördela kostnaden på flera år, då försäkringsbolag kan erbjuda att premien delas upp på t.ex. 10 år. Detta är en relativt ny marknad och kostnaderna och formerna ändras allt eftersom efterfrågan på marknaden ökar.

Enligt Miljöbalken kan en säkerhet ställas efter hand enligt den plan som vid varje tid tillgodose det aktuella behovet av säkerhet och enligt förarbetarna kan *”en tillämpning av lagstiftningen som innebär att det ställs krav på en säkerhet beräknad för hela den slutliga efterbehandlingskostnaden före projektstart medför därför ofta problem för verksamhetsutövaren. Ett sådant krav kan dessutom framstå som omotiverat, eftersom det inte står i proportion till någon motsvarande finansiell risk för samhället. Om kraven på säkerhet i initialskedet blir för stora, kan det leda till att verksamheten aldrig kommer igång.”*<sup>70</sup>

Möjligheten att använda successiva avsättningar gynnar verksamhetsutövaren för vindkraftsanläggningar, då initialkostnaderna i en vindkraftsanläggning är relativt höga. Oftast genererar vindkraftsanläggningar snabbt ett kassaflöde som möjliggör successiva avsättningar.

Dessutom bör den finansiella risken för en vindkraftsanläggning under de första åren kunna bedömas som låg, dels finns ofta ett flerårigt garantiåtagande från leverantören samt att verksamheten är försäkrad för både skador och driftbortfall. Att en investering i en produktionsanläggning på 700 MSEK som de första 15 åren beräknas generera 83 MSEK i intäkter årligen ska belastas ekonomiskt innan byggstart bör inte stå i proportion till någon motsvarande risk för samhället. Om det skulle uppstå problem med leverantören och elproduktionen bör det även finns ett intresse att byta ut vindkraftverken för att kunna tillgodogöra vindläget på platsen.

Anläggningen har även ett andrahandsvärde. Erfarenheter från äldre vindkraftverk på Gotland visar på att det i vissa fall finns en efterfrågan på begagnade verk. De verk som fortfarande omfattas av garantier eller serviceavtal har ett högre värde och större

---

<sup>70</sup> Proposition 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar, sida 113.

efterfrågan. Vindkraftverk som är mellan 15-20 år kan i vissa fall säljas för upp till 1 MSEK och då står köparen även för nermontering och transport.<sup>71</sup>

Det finns exempel på domar som tillåter successiva avsättningar för vindkraftsanläggningar.

#### **Dragaliden**<sup>72</sup>

Miljöprövningsdelegationen beslutar att tillståndets giltighet är beroende av att bolaget ställer säkerhet i form av ett spärrat bankkonto. Säkerheten ska täcka kostnaderna för efterbehandling eller andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Innan dess att ett vindkraftverk tas i drift ska 300 000 kronor i 2008 års penningvärde sättas in på det spärrade bankkontot. Totalt 3,6 miljoner kronor under förutsättning att samtliga tolv verk anläggs. Vidare ska bolaget för varje idrifttagat verk avsätta 100 000 kronor per år i 2008 års penningvärde under tio års tid med start det elfte året efter idrifttagandet av respektive verk. Bolaget ska årligen till tillsynsmyndigheten redovisa vilka avsättningar som har gjorts till det spärrade bankkontot.

#### **Klev och Sjö**<sup>73</sup>

Bolaget skall ställa säkerhet för återställningsåtgärder om 1 500 000 kr, genom bankgaranti, försäkring eller motsvarande, som skall byggas upp under en tjugofemårsperiod och årligen under verkens livslängd indexuppräknas efter konsumentprisindex, där året för driftstart utgör bas. En första avsättning om 250 000 kr ska ske innan vindkraftsparken tas i drift.

I förarbetet anges att *”en säkerhet bör inte vara större än vad som behövs och inte heller administrativt kostsam. En utgångspunkt bör också vara att säkerheten tillåter att så mycket kapital som möjligt är kvar hos verksamhetsutövaren”*<sup>74</sup>, även om det kan vara svårt att hitta en form där säkerheten inte är kostsam och samtidigt betryggande. I förarbetet anges också att *”ambitionen bör därför vara att till en rimlig kostnad för verksamhetsutövaren minimera risken för att samhället får bära avhjälpande-kostnaden”*<sup>75</sup>.

Att hålla nere de administrativa kostnaderna och möjliggöra för att verksamhetsutövaren att ha kvar så mycket kapital som möjligt i företaget är viktigt speciellt för de små- och medelstora företagen. Eftersom små- och medelstora företag kan ha svårt med kapitalförsörjningen, vilket har framförts i bl.a. i utredningen kapitalförsörjning till småföretag där tillgång till kapital anges som ett stort problemområde *”svårigheterna att få kapital till tillväxt och expansion från banker och riskkapitalförsörjare hör till de viktigaste problemen för små företag”*<sup>76</sup>. SWENTEC har konstaterat i sin utredning att detta är ett problem just när det gäller miljöteknik och energisektorn. *”Investeringar i miljöteknik betraktas ofta som riskfyllda. Detta kan dels*

<sup>71</sup> Genom kontakt med Andreas Wickman 2011-05-08.

<sup>72</sup> Tillstånd enligt miljöbalken att anlägga och driva vindkraftverk inom fastigheten Piteå Kronopark 1:57, Piteå kommun 551-10939-07. 2007-12-19.

<sup>73</sup> Tillstånd att uppföra och driva vindkraftverk på fastigheterna Klev 3:12 och Sjö 1:18 i Varbergs kommun, Hallands län. Mål nr M2227-09. 2010-02-11.

<sup>74</sup> Proposition 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar, sida 110.

<sup>75</sup> Proposition 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar, sida 110.

<sup>76</sup> Kapitalförsörjning till småföretag, Småföretagsdelegationens rapport 6. SOU 1998:93.

bero på att de ofta är föremål för ändrade politiska prioriteringar, och dels på att de ofta inte ses som en del av investerarens kärnverksamhet. Detta är till exempel fallet inom energisektorn, där det är vanligt att investeringar i förnybar energi inte ingår i kärnverksamheten och därför måste ha en högre avkastning för att bli attraktiva”.<sup>77</sup> Små- och medelstora företag kan även drabbas hårdare eftersom de kan ha svårt att uppfylla kraven för vissa former av ekonomisk säkerhet och kan därför tvingas välja dyrare former.

## 7 Avslutande diskussion

### 7.1 Tidigare försök

Det har tidigare gjorts försök att reglera och täcka eventuella miljöskador i samband med tillståndsgivna verksamheter. Tidigare fanns både en miljöskadeförsäkring och en saneringsförsäkring. Dessa reglerades av miljöbalken (före dess miljöskyddslagen) och alla företag som bedrev miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken var skyldiga att betala in en årlig summa. Försäkringen var inte kopplad till den egna verksamheten utan skulle täcka allmänna miljöskador.

Försäkring skulle gälla för tre fall:

1. Om det inte går att bevisa vem som orsakat miljöskadan.
2. Om den som orsakat skadan gått i konkurs eller inte kan betala.
3. Om det inte går att hitta den som orsakat skadan.

Båda försäkringarna användes i en mycket liten utsträckning och i prop. 2008/09:217<sup>78</sup> anges att miljöskadeförsäkringen har kommit till nytta i tre fall mellan åren 1989 – 2006, ersättning uppgick sammanlagt till 363 000 kronor. Saneringsförsäkringen har fått någon bredare tillämpning och mellan 1999 och 2006 har ersättning betalats ut i 12 fall med sammanlagt drygt 6 miljoner kronor. När det gäller miljöskadeförsäkringen är ”Den kanske troligaste förklaringen till att försäkringen inte utnyttjas är att det faktiskt inte inträffar fler skador av den typ som miljöskadeförsäkringen är avsedd för och att den primärt ansvarige i förekommande fall tar sitt ansvar.”<sup>79</sup> För saneringsförsäkringen var det snäva begränsningar av vissa försäkringsvillkor och en alltför sträng tillämpning av villkoren som gjorde det svårt att få medel från försäkringen och att detta ibland lett till att tillsynsmyndigheterna inte ansett det mödan värt att ansöka om ersättning.

Den kritik som försäkringen har fått är att den liknar mer en skatt än en försäkring. Det är vid ytterst få tillfällen som det har skett utbetalningar. Bolagen har även i vissa fall missförstått försäkringen och trott att den egna verksamheten är skyddad. Allt detta låg till grund för beslutet att försäkringarna togs bort från och med den 1 januari 2010, då 33 kapitlet i Miljöbalken upphörde att gälla.

<sup>77</sup> SWENTEC AB - för en nationell kraftsamling på svensk miljöteknik, SOU 2004:84.

<sup>78</sup> Proposition 2008/09:217 Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden m.m.

<sup>79</sup> Proposition 2008/09:217 Miljöbalkens försäkringar och avhjälpande av förorenade områden m.m.

Vad gäller återställande av mark för vindkraftsanläggningar, kan vi anta från ovanstående erfarenheter att risken för samhället generellt är ganska låg för denna typ av ansvar. Däremot kan enskilda kommuner och enskilda markägare drabbas betydligt mer, särskilt om man i tillämpningen av miljöbalken framöver skulle kräva en mycket omfattande återställandegrad.

Vid en tillämpning med begränsat sådant ansvar, exempelvis där endast själva verken tas bort – som även har visst ekonomiskt värde åtminstone i återvinningen – betyder det troligen att samhällets risk är nästan obefintlig då det är större sannolikhet att den berörda markägaren kan ta sitt återställandansvar om verksamhetsutövaren inte längre finns.

## **7.2 Värde kontra risken för samhället**

Risken för samhället kan betraktas som störst i början vid en successiv avsättning, då den inbetalda garantin inte är så stor. Men en vindkraftsanläggning har ett värde. De första åren finns försäkringar och garantitider som skyddar värdet av anläggningen, det finns också ett betryggande andrahandsvärde i anläggningen. Erfarenheter från Danmark och nu från Gotland<sup>80</sup> visar på att det finns ett intresse av begagnade vindkraftverk. Detta bör därför tas hänsyn till när tillsynsmyndigheten bedömer möjligheterna för en successiv avsättning.

Med detta resonemang skulle man kunna argumentera för att risken för samhället ökar mot slutet av garantiperioden. Intäkterna minskar efter 15 år då anläggningen inte längre är berättigad till elcertifikat, men efter 15 år är troligen anläggningen avskriven och verksamhetsutövaren har också sannolikt fått tillbaka sin investering, så resterande 10-15 år av anläggningens livslängd kommer anläggningen att generera vinst för verksamhetsutövaren förutsatt att verket fungerar. Det betyder att det ekonomiska utrymmet att betala ett återställande borde öka efter verket är avskrivet men fortfarande i drift. Vilket gör att risken för samhället är mycket liten mot slutet av garantiperioden.

## **7.3 Osäkerhet och rimlighet**

En av de främsta osäkerheterna i rättstillämpningen idag hänger ihop med de olika bedömningarna avseende vilken återställandegrad som kan krävas i enlighet med miljöbalken.

Det har inte ingått i detta uppdrag att undersöka om tillämpningen av återställandekrav är i nivå med intentionen i Miljöbalken. Men det förefaller som att tillståndsmyndigheterna ibland kräver ett återställande på en nivå som inte är i paritet med andra tillståndsgivna verksamheter, exempelvis borttagande av fundament, kablar och infrastruktur. Det är något som oss veterligen inte är särskilt vanligt att kräva av andra tillståndspliktiga verksamheter, exempelvis att industrifastigheter som inte kan

---

<sup>80</sup> Genom kontakt med Andreas Wickman 2011-05-08.

användas till annan verksamhet, skall återställas på nivån att ta bort elanslutningar, tillfartsvägar och bottenplattor.

I tidigare underlag som Energimyndigheten tagit fram<sup>81</sup> hänvisas till just ”*avhjälpan*de av miljöskada” som definieras närmare i 10 kap i Miljöbalken. Det är ursprungligen framtaget för att omfatta markföroreningar för att förhindra skada på människors hälsa och sedan 2007 med tillägg för att även skydda mot skada på biologisk mångfald för vissa utpekade arter, vilket inte verkar vara generellt tillämpligt på alla vindkraftverk.<sup>82</sup>

I underlaget refereras även till att marken skall återställas till det skick det skulle ha varit om skadan aldrig hade uppstått med hänvisning till 10 kap § 5, vilket bara omfattar ”*allvarlig miljöskada*” som är definierat i 1 §:

**MB 10 kap 1 §:**

2. genom påverkan på ett vattenområde eller grundvatten har en betydande negativ effekt på kvaliteten på vattenmiljön, 3. eller i en betydande omfattning skadar eller försvårar bevarandet av en djur- eller växtart eller livsmiljön för en sådan art, om skadan avser:

- a) ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2,
- b) ett djurs fortplantningsområde eller viloplats som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 §, eller
- c) en art som skyddas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 §.

Och enligt propositionen 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar, sid 61 (vår understrykning).<sup>83</sup>

Vid en allvarlig miljöskada innebär ansvaret för avhjälpan att den ansvarige skall utföra eller bekosta det avhjälpan som behövs för att omedelbart förebygga ytterligare skada på miljön och risk för människors hälsa. Om skadan innebär en betydande risk för människors hälsa på grund av en förorening av mark, skall den ansvarige vidta åtgärder så att den förorenade marken inte längre utgör någon betydande risk för människors hälsa. Om skadan har betydande negativa effekter på kvaliteten på vattenmiljön eller om skadan innebär att en djur- eller växtart eller en livsmiljö för en sådan art i en betydande omfattning har skadats eller försvårats, skall den ansvarige återställa miljön till det skick som den skulle ha varit i om skadan inte hade uppstått, kompensera för förlorade miljövärden i avvaktan på återställande och, om ett återställande inte är möjligt, kompensera för förlorade miljövärden på annat sätt.

Vi tror att det sannolikt är mycket sällan vindkraftsanläggningar kan definieras som allvarlig miljöskada enligt ovan, särskilt då det troligen sällan byggs verk i just sådana områden som kan medföra skador så som avses i lagtexten.<sup>84</sup> Ordet återställande kan leda fel, det är en anpassning av området efter att verksamheten har upphört som menas, till en nivå som bestäms genom en avvägning mellan nytta och kostnad.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Säkerställande av nedmonteringsansvar vid återställande av plats efter vindkraftverk, 2009-09-30.

Framtagning av krav för finansiella garantier för återställande av plats efter vindkraftverk, P31984-1.

<sup>82</sup> Proposition 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar.

<sup>83</sup> Proposition 2006/07:95 Ett utvidgat miljöansvar, sid 61.

<sup>84</sup> Uppfattningen har stärkts vid de samtal vi haft med tillståndsmyndigheter.

<sup>85</sup> Refererat till erfarenheter av återställande av mark efter täktverksamhet, vid samtal med Per-Olof Martinsson på Miljöskyddsmyndigheten på Länsstyrelsen i Västra Götaland.

Vilket lagrum för återställandets omfattning och därmed vilket syfte återställandet har, är inte tydligt för oss. Troligen är återställandet något som ingår i den allmänna bedömningen i samband med tillåtlighetsprövningen, i avvägningen mellan miljömässig nytta, ekonomiskt rimligt och tekniskt möjligt. Alltså en bedömning från fall till fall. Därför anser inte vi att miljöbalkens krav skall uppfattas generellt som att återställande skall ske till samma skick som före verket byggdes.

Hur lagen skall tolkas borde redas ut. Det är uppenbarligen så att tillståndsmyndigheterna gör olika bedömningar av om detta behövs i enlighet med balkens krav. Vi på Ecoplan är inte jurister, men vi tycker att det kan vara på sin plats att juridisk expertis ser över hela materialet om detta inte redan är gjort.

Vi förutsätter att tillståndsprovande myndigheter bedömer rätt i denna fråga, men det kan hända att andra aktörer kan få fel bild om detta inte är tydligt. Det är särskilt viktigt om verksamhetsutövare skall ta fram underlag i MKB om vilken återställandegrad som är rimlig att det är tydligt vilket utrymme lagen ger.

För att komma tillrätta med en mycket varierande tillämpning av återställningsgraden behövs ett klagörande om varför ett återställande skall ske i enlighet med det utrymme miljöbalken ger. Detta ligger på Miljödepartementet och i förlängningen Naturvårdsverket.

En framtida rättvis hantering av återställandet bygger också på att tillståndsmyndigheterna tydligt skriver i tillståndet både vilken återställandegrad som krävs samt vilket belopp som skall avsättas för detta. Annars blir tillsynsmyndighetens uppgift väldigt svår, när de skall övervaka att de ekonomiska säkerheterna är tillfredsställande. Idag är det inte alltid detta tydligt framgår i tillståndsbesluten.

## **7.4 Former för säkerhet**

Alla former skall kunna godkännas om sökanden kan övertyga myndigheten att det kan fungera. I tidigare underlag har man dock rekommenderat vissa former, framförallt som ett sätt att underlätta bedömningarna för tillståndsmyndigheten. Vi tycker det verkar svårt för tillståndsmyndigheten att bedöma om kollektivt åtagande är en bra garantiform i det enskilda fallet. Det rekommenderas i tidigare underlag, vilket vi inte hade gjort, just därför att det är svårt att bedöma för en tillståndsmyndighet.



## Bilaga 1. Checklista för underlag till tillståndsansökan avseende garantibelopp

Checklistan skall lämnas i ansökan om tillstånd och utgör ett underlag för bedömning av rimligt belopp för ekonomisk säkerhet för nedmontering och återställande av plats efter vindkraftverk

En blankett lämnas vid behov per typ av anläggning (dvs. variationer i tillverkare, tornhöjd, osv. redovisas på separata underlag).

<b>Ägare</b>	
Namn	
Adress	
Postnummer	
Postadress	
Telefonnummer	
<b>Verksamhetsutövare</b>	
Namn	
Adress	
Postnummer	
Postadress	
Telefonnummer	
<b>Fastighetsägare</b>	
Fastighetsbeteckning	
Namn	
Adress	
Postnummer	
Postadress	
Telefonnummer	

<b>Anläggning</b>	
Namn	
Tillverkare	
Typ	
Antal	
Belägenhet Koordinater.	
Beräknad livslängd	



<b>Grundkalkyl</b>			
<b>1. Anser sökanden att återställande av följande poster behövs?:</b>	<b>Ja</b>	<b>Nej</b>	<b>Om ja, ange belopp enligt kalkyl</b>
1.1 Nedmontering och bortforsling av rotor, generatorhus, torn			
1.2 Friläggande och bortforsling av interna kablar			
1.3 Borttagning av eventuella transformatorstationer, bodar			
1.4 Borttagning av fundament			
1.5 Borttagning av externa kablar			
1.6 Borttagning av vägar, vändplatser mm			
1.7 Landskapsvård			
<b>2. Övriga kostnadspåverkande poster</b>	<b>Ja</b>	<b>Nej</b>	<b>Om ja, ange belopp enligt kalkyl</b>
2.1 Kostnader för övrigt, t ex projektledning.			
2.2 Intäkter från försäljning av metallsrot			
<b>SUMMA KOSTNADER</b>			
<b>Kalkyl, tidsfaktor och rimlighet:</b>	<b>Ja</b>	<b>Nej</b>	<b>Om nej, motivera</b>
Innehåller beräkningen hänsyn till inflationsantagande i enlighet med riksbankens långsiktiga inflationsmål?			
Innehåller beräkningen säkerhetsmarginal för varierande råvarupriser som redovisas i kalkylunderlaget?			

För samtliga poster under 1 ovan skall motivering finnas i MKB.

För de poster som svarats ja på ovan skall det framgå kostnadsberäkning i en bilaga till ansökan.

## Bilaga 2. Checklista för form av ekonomisk säkerhet – inför byggstart

Checklistan med tillhörande verifikat och avtal skall lämnas till tillsynsmyndigheten innan byggstart (schaktningsarbeten) och utgör ett underlag för bedömning av om formen för den ekonomiska säkerheten är betryggande.

Efter godkännande av tillsynsmyndigheten kan bygget påbörjas.

En blankett lämnas vid behov per anläggning.

<b>Anläggning</b>	
Tillståndsbeslut, datum och diarienummer	
Beräknad byggstart	
Beräknat drifttagningsdatum	
<b>Ägare</b>	
Namn	
Adress	
Telefonnummer	
<b>Verksamhetsutövare</b>	
Namn	
Adress	
Telefonnummer	
<b>Fastighetsägare</b>	
Fastighetsbeteckning	
Namn	
Adress	
Telefonnummer	

<b>Garantiform</b>			
<b>Vilken form av ekonomisk säkerhet önskar sökanden:</b>	<b>Ja</b>	<b>Nej</b>	<b>Om ja, beskriv i bilaga</b>
Insättning av medel på ett spärrat konto som tredjehands förmånstagare disponerar.			
Garanti utställd av bank eller kreditförsäkringsbolag			
Återvinningsförsäkring			
Kollektivt åtagande			
Hybridlösning av ovanstående former			
Annan form			

1. Kravuppfyllnad	Ja	Nej
1.1. Om beloppet finns beslutat i tillståndet: säkerställt belopp täcker hela det belopp som regleras i tillståndet		
1.2. Om beloppet inte är beslutat i tillståndet, utan endast återställandegrad: beloppet täcker kostnad enligt en kalkyl sökanden presenterar		
1.3. Säkerställandet gäller hela tillståndsgivna perioden med marginal för återställandetid.		
1.4. Garant är en part som är skild från verksamhetsutövare.		

Nedanstående punkter kan täckas in genom att sökanden presenterar något av följande:

- Ett avtal för ekonomisk säkerhet.
- En specifikation av hur den ekonomiska säkerheten kommer att se ut.

Punkt	Beskrivning av ekonomisk säkerhet	Ja	Nej	Bil. nr
2.1	Finns underlag som beskriver den ekonomiska säkerheten?			
2.2	Om hybrid, kollektiv eller annan lösning – bifogas PM som stärker att säkerheten är tillräcklig för sitt syfte i relation till andra rekommenderade lösningar?			
2.3	Framgår det tydligt vilka som är förmånstagare?			
2.4	Framgår det att markägaren är förmånstagare om verksamhetsutövaren inte kan fullgöra sitt återställandeansvar?			
2.5	Framgår det hur den ekonomiska säkerheten skall hanteras vid ägarbyte?			
2.6	Regleras det hur överskott respektive underskott skall hanteras?			
2.7	Framgår det hur avropet skall gå till?			
2.8	Är avropet reglerat så att sista andelen av säkerheten kan tas i anspråk först när tillsynsmyndigheten godkänt återställandet?			
2.9	Är det reglerat hur avsättningen skall gå till?			
	<b>Om det är en successiv avsättning</b>			
2.9.1	Är avsättningen under en period som är på 15 år eller mindre?			
2.9.2	Är avsättningen under en period som är mer än 15 år? Om så skall ett särskilt underlag presenteras för att visa att detta är betryggande för ändamålet.			
<b>3</b>	<b>Avgränsningar</b>			
3.1	Under hur lång tid gäller garantin? Kan det täcka hela tillståndsgivna perioden med marginal för återställandetid?			
<b>4</b>	<b>Om Spärrkonto:</b>			
4.1	Finns villkor om att ränteavkastning skall återinvesteras?			
4.2	Finns ej spekulativa eller dispositiva element i ränteavkastningen?			
<b>5</b>	<b>Om garanti utställd av bank eller kreditförsäkringsbolag</b>			
5.1	Är säkerställandet villkorat avs. belopp? Om ja, ange hur i bilaga			
5.2	Är säkerställandet villkorat avs. tid? Om ja, ange hur i bilaga			
5.3	Är säkerställandet villkorat avs. finansiella nyckeltal? Om ja, ange hur i bilaga			

5. Verifikat avseende garanten	Bilagans beteckning
5.1. Aktuell kreditriskvärdering på garantigivande bolag från ett erkänt kreditvärderingsinstitut	
5.2. Verifikat på bolagets registrering hos Finansinspektionen, alternativt en bekräftelse från Finansinspektionen på registrering om gränsöverskridande verksamhet	
Övrigt	Bilagans beteckning
Eventuella övriga förtydliganden från verksamhetsutövaren	

Grunduppgifter för garantigivande bolag	
Namn	
Adress	
Kontaktuppgifter	
Organisationsnummer	
Ev moderbolag, organisationsnummer och säte	

**Bekräftelse från verksamhetsutövaren:**

För bolag skall underskrift vara av firmatecknare.

Härmed intygas på heder och samvete att ovanstående information är korrekt.

Ort och datum:

Namn och titel: \_\_\_\_\_

**Tillsynsmyndigheten skickar checklista för kännedom till markägaren och garant.**