



Umeå tingsrätt  
Miljödomstolen  
Box 138  
901 04 UMEÅ

## Överklagande av miljödomstolens dom i mål 2249-06

### Sammanfattning av länsstyrelsens överklagande

Länsstyrelsen ser mycket positivt på en utbyggnad av vindkraft i Norrbottens län. Inom länet finns ett stort antal områden som har hög potential för vindkraftutbyggnad och förutsättningarna för en storskalig vindkraftutbyggnad är goda. Trots detta väljer länsstyrelsen att överklaga detta enskilda ärende, eftersom den lokalisering som verksamhetsutövaren valt på ett mycket negativt sätt påverkar områden med höga naturvärden.

Länsstyrelsen anser vidare att storleken på den ekonomiska säkerhet som beslutats i domen, måste justeras uppåt till 1.3 MSEK/verk.

Större områden med urskog, som den på bergen Rautiorova och Taka-Aapua utgör genom sin storlek och sitt innehåll av höga naturvärden en förutsättning för att livskraftiga populationer av känsliga arter skall kunna fortleva långsiktigt. En exploatering kommer att påverka ekosystemet i de aktuella urskogarna negativt, vilket i okänd grad kommer att påverka de känsligaste arternas förutsättningar till långsiktig fortlevnad. Skogarna i Rautiorovaområdet och på Taka-Aapua är unika genom sin höga ålder och innehåll av höga naturvärden. I området finns de största granurskogsområdena i den östra delen av länet nedan fjällskogen, en naturtyp som det idag råder brist på och som utpekats i den regionala strategi för skogsskydd som Länsstyrelsen fastställt.

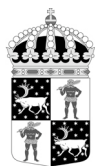
Länsstyrelsen anser att områden med orörd natur och mycket höga naturvärden inte bör komma ifråga vid en storskalig utbyggnad av vindkraften. Inom länet finns goda förutsättningar för att bygga ut vindkraften så att gällande planeringsmål både uppnås och överträffas utan att ta de mest värdefulla naturområdena i anspråk.

### Länsstyrelsens yrkanden

I första hand yrkar länsstyrelsen att miljööverdomstolen ändrar miljödomstolens dom och ogillar ansökan.

I det fall miljööverdomstolen anser att verksamheten kan tillåtas yrkar länsstyrelsen i andra hand att:

- storleken på säkerheten fastställs till 1,3 MSEK/verk,
- utbyggnaden begränsas till de områden som inte har urskogsqualitéer,



- villkor 4 och 5 ändras varvid ändringen skall bestå i att antingen tillsynsmyndigheten får delegation att fastställa var verk och vägar skall lokaliseras eller att vid oenighet frågan skall hänsjutas till miljödomstolen för avgörande,
- avsnittet under rubriken "Särskilda försiktighetsmått" skall återförvisas till miljödomstolen för förnyad handläggning.

### **Länsstyrelsens grundsyn på vindkraftsproduktion i Norrbotten**

Länsstyrelsen har i olika sammanhang pekat på den betydelse som en ökad utbyggnad av vindkraften inom länet kan ha, både som ett komplement till andra ansträngningar att öka tillgången till förnyelsebar energi, och genom de arbetstillfällen denna utbyggnad kan skapa. Det råder ingen brist på bra vindkraftlägen i Norrbotten, och på många platser i skogslandet finns höjdsträckningar där det inte finns några mer omfattande motstående intressen.

Andelen producerad vindkraft ska öka i Norrbotten, men utbyggnaden ska ske på ett sådant sätt och i sådana områden där intressekonflikter minimeras.

### **Det nationella planeringsmålet för vindkraft**

För närvarande produceras i Sverige enligt energimyndigheten ca 1,4 TWh/år från vindkraft. Riksdagen har fastställt ett nationellt planeringsmål med en årlig produktion på 10 TWh, år 2015. Energimyndigheten har i slutet av föregående år föreslagit regeringen att planeringsmålet för vindkraft år 2020 skall vara 30 TWh/ år, varav 20 TWh på land och 10 TWh till havs.

I ansökningshandlingarna framgår att anläggningen i Rautiorova bedöms kunna producera ca 0,17 TWh/ år. Detta innebär att anläggningen kommer att utgöra ca 1,7 % av det planeringsmål som har fastställts för vindkraft år 2015 och 0,85 % av det planeringsmål som har föreslagits för vindkraft på land år 2020.

Inom Norrbottens län pågår för närvarande planering och arbete med ett större vindkraftprojekt i Markbygden i Piteå kommun. Detta projekt berör i sin nuvarande omfattning inte några större kända områden med höga naturvärden. Projektet i Markbygden bedöms kunna generera ca 12 TWh årligen. Anläggningen i Markbygden kan därmed komma att utgöra 120 % av det nationella planeringsmål som har fastställts för vindkraft år 2015 och 60 % av det nationella planeringsmål som har föreslagits för vindkraft på land år 2020. Även andra områden är under planering och utbyggnad. Potentialen för vindkraftsutbyggnad i länet är mycket god.

Ovanstående visar att det enbart i Norrbottens län föreligger mycket goda möjligheter att kraftfullt bidra till uppfyllandet av de nationella mål som finns för vindkraft på land. Därutöver torde även övriga landet kunna bidra till uppfyllandet av de mål som finns för vindkraft. Det talar för att det finns goda möjligheter att uppfylla produktionsmålen inom vindkraftsområdet utan att det skall vara nödvändigt i anspråk områden som har dokumenterat höga naturvärden.



Länsstyrelsen delar inte miljödomstolens slutsats att anläggningen är av relativt stor betydelse för att uppnå de energipolitiska målen. Länsstyrelsen konstaterar att tillskottet från anläggningen endast kommer att utgöra 0,85 % av det planeringsmål som energimyndigheten har föreslagit skall gälla på land år 2020, vilket kan jämföras med Markbygdenprojektet som fullt utbyggt kan komma att bidra med 60 % av det nationella planeringsmålet.

### **Ekonomisk säkerhet**

Länsstyrelsen har konstaterat att beträffande storleken på den ekonomiska säkerheten så föreligger det stora skillnader i miljödomstolarnas bedömningar vid prövning av vindkraftanläggningar. Vid en översiktlig studie av domar rörande vindkraft från fyra miljödomstolar så har länsstyrelsen kunnat konstatera att storleken på säkerheten har varierat i intervallet 0-1,3 MSEK/verk.

Vid fastställandet av storleken på säkerheten skall det göras en bedömning med utgångspunkt från de förutsättningar som råder i det enskilda fallet. Länsstyrelsen anser att de skillnader som föreligger mellan domstolarnas bedömningar är alltför stora för att kunna förklaras av de skillnader som föreligger i de enskilda fallen.

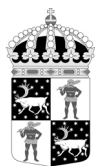
Miljödomstolen i Umeå har i fallet Gabrielsberget fastställt storleken på säkerheten till 1,3 MSEK/verk samt i fallet Uljaboda har storleken på säkerheten fastställts till 0,5 MSEK/verk. Länsstyrelsen har i fråga om fallet Dragaliden fastställt den ekonomiska säkerheten till 1.0 MSEK/verk.

Länsstyrelsen noterar att miljödomstolen i domskälen i det aktuella fallet konstaterar att det saknas underlag i målet att fastställa kostnaderna för återställning. Detta kan sannolikt förklaras av att miljödomstolen inte har begärt ett sådant underlag. Enligt länsstyrelsens mening är storleken på säkerheten i detta mål alltför lågt satt vid beaktande av vad miljödomstolen i Umeå har ansett vara skäligt i andra mål rörande vindkraft.

Länsstyrelsen yrkar att miljööverdomstolen ändrar villkor 2 i domen varvid storleken på säkerheten fastställs till 1,3 MSEK/verk. Det är önskvärt att det i miljööverdomstolens dom framgår vad som kan anses vara en skälig storlek på säkerheten för vindkraftanläggningar i och med att miljödomstolarna gör så olikartade bedömningar. Inte minst är detta nödvändigt av det skäl att aktörerna inom vindkraftområdet måste ha enhetliga spelregler för sin verksamhet.

### **Unika naturvärden**

Länsstyrelsen anser att områden med mycket höga naturvärden kommer att påverkas negativt genom habitatförlust och fragmentering av den planerade etableringen av 19 vindkraftverk. 15 av verken planeras att förläggas inom sammanhängande urskogsområden. Skogsbergen Taka-Aapua, Rautiorova, Kuusilaki m.fl. som är utpekade för vindkraftsetableringen hyser enligt länsstyrelsen de värdefullaste granurskogarna i östra de-



len av Norrbottens län. Mycket gammal granurskog av den typ som växer på de aktuella bergen håller sådana kvalitéer att det är angeläget att bevara de platser där de fortfarande förekommer intakta. Detta gäller i synnerhet i skogslandet nedan den fjällnära skogen, där mycket lite återstår av denna skogstyp. Länstyrelsen har i den regionala strategi för skogsskydd som fastställts av länstyrelsens styrelse särskilt utpekat dessa naturtyper.

Genom storskaliga inventeringar och kartläggning av urskogsartade skogar har länstyrelsen idag god kännedom om de kvarvarande större urskogarnas läge och skogstyp. De gamla granurskogor som står på Taka-Aapua, Rautiorova m.fl. saknar motsvarighet i östra delen av länet och söderut i Sverige längs ett flera mil brett band in från kusten. Sammanhängande större granurskogsområden av den typ som växer på de berörda bergen är således en naturtyp som det idag råder brist på.

Det östliga läget gör i sig också området särskilt intressant då artsammansättningen bland svampar, lavar och insekter skiljer sig en del jämfört med det fjällnära området där huvuddelen av Sveriges kvarvarande urskogor återfinns. Som exempel kan nämnas den starkt hotade skalbaggen större granbock (*Monochamus urussovii*) som har sina starkaste populationer i granurskogarna i Tornedalen och Norrbottens skärgård.

De höga naturvärdena bekräftas av Sveaskogs naturvärdesinventeringar och val av Rautiorova och Taka-Aapua som kärnområden i Rautiorova ekopark. Detta har även Naturskyddsföreningens inventeringar visat, vilka har verifierats av en finsk expert på vedlevande svampar (tickor).

### **Bevarandet av den biologiska mångfalden och våra sista ur- och naturskogor**

Urskogarna i Rautiorova/Taka-Aapua är en mycket värdefull del i ett skogslandskap som inte påverkats av det storskaliga skogsbruket. I dessa enstaka bevarade skogar med urskogs kvalitéer finns livsutrymme för hotad flora och fauna. Forskningen visar tydligt att förlusten av habitat (livsmiljöer) och fragmenteringen av dessa är de enskilt största orsakerna till förlusten av biologisk mångfald i världen, och även i vårt land.

Den ursprungliga skogen (ur- och naturskogarna) utgör idag mindre än 5 % av den produktiva skogen i Sverige. Inom dessa 5 % finns dessutom en spännvidd med varierande grad av påverkan och naturvärden/betydelse för mångfalden. Av kvarvarande ur- och naturskogor ligger huvuddelen i ett smalt band längs fjällkedjan eller kring isolerade lågfjäll.

Resterande delar av naturskogarna ligger som små öar glest utspridda i det brukade skogslandskapet (bilaga 1), ofta på de mest utsatta platserna uppe på toppen av berg och höjder. Dessa isolerade skogsområden svarar för en avgörande del av den biologiska mångfalden i det svenska barrskogslandskapet. Man kan jämföra detta med de bergstoppar som under istiden stack upp ur inlandsisen (s.k. *nunataker*) på vilka många växter överlevde istiden och kunde sprida sig tillbaka när isen drog sig tillbaka. Många hotade arter är beroende av urskog och är hänvisade till de små urskogsrester som åter-



står uppe på vissa skogsberg. Områden som spelar en nyckelroll i bevarandet av den biologiska mångfalden i våra svenska skogar.

Om målen om biologisk mångfald i skogslandskapet ska kunna uppnås är det helt avgörande att de kvarvarande urskogarna bevaras intakta.

### **Lokaliserings- och försiktighetsprinciperna**

Skogar som har de allra högsta naturvärdena i landskapet, områden av samma dignitet som Rautiorovaområdet och Taka-Aapua, bör inte komma ifråga för exploatering. Det finns en stor utbyggnadspotential för vindkraften i områden inom länet där konflikten med denna naturtyp inte föreligger. Det är i första hand dessa områden som bör utredas för eventuell exploatering för vindkraftsparker.

Lokaliseringen av vindkraft är inte bunden till ett enskilt område eller en viss kommun. Den utbyggnad som sker gäller hela landet varför frågan om alternativa lokaliseringar inte bör begränsas till närliggande berg utan även uttömma möjligheterna att generera vindkraftsel utan att ta landets få kvarvarande urskogsområden i anspråk. Konsekvensen kan annars bli att omistliga naturvärden offras samtidigt som det i länet och landet i övrigt finns en betydande outnyttjad vindkraftspotential där dessa konflikter inte behöver uppstå.

I den aktuella domen saknas en underbyggd avvägning mellan å ena sidan värdena för biologisk mångfald och å andra sidan energiintressena. Det är viktigt att principiellt klargöra vad som bör utgöra lämpliga etableringsplatser för vindkraften, inte bara i vindhänseende utan även där exploateringen ställs mot andra intressen och höga värden för t.ex. biologisk mångfald.

Mot bakgrund av ovanstående anser länsstyrelsen att den ansökta verksamheten inte är förenlig med lokaliserings- och försiktighetsprinciperna i miljöbalken.

### **Avtal mellan länsstyrelsen och Sveaskog om skydd av värdefulla skogar**

Efter genomförandet av Regeringsuppdrag om naturvärdesbedömning och skydd av viss skog (M2002/2121/Na) genom landskapstäckande inventeringar av skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar, utförda av länsstyrelserna 2003-2004, ingicks en överenskommelse mellan länsstyrelserna i fjällänen och Sveaskog AB om att gemensamt bevara de värdefulla statliga skogar som identifierades.

Urvalet av områden som länsstyrelsen skulle skydda som naturreservat gjordes efter att Sveaskog pekat ut områden som skulle komma att utgöra Sveaskogs ekoparker (se beskrivning nedan). Ett flertal av de områden som Sveaskog pekat ut som ekoparksområden utgjordes av urskogsområden med de högsta bevarandevärdena, vilka länsstyrelsen annars prioriterat som områden att skydda som naturreservat.



Överenskommelsen mellan Sveaskog, Naturvårdsverket och länsstyrelserna i Norrbotten och Västerbotten finns redovisad i Naturvårdsverkets rapport 5498, Skyddsvärda statliga skogar – kategorisering av områden på Sveaskogs mark..

### **Sveaskogs policy angående vindkraft i skyddsvärda områden**

Sveaskog antog i november 2007 en policy (Bilägges som bilaga 2) för etableringen av vindkraftverk i skogar med höga naturvärden. I policyn tar man ställning mot att vindkraftsetableringar görs i skogsområden med höga naturvärden, så kallade *icke utbytbara naturvårdsskogar*. Det aktuella området utgör ett sådant område.

### **Miljödomstolens bedömning**

Länstyrelsen anser att miljödomstolen inte har motiverat sitt ställningstagande i huvudfrågan på ett tillfredsställande sätt. I domskälen gå det inte att utläsa vilka motiv som har legat till grund för miljödomstolens ställningstagande i målet. Domstolens bedömning tycks framförallt grunda sig på det övergripande energipolitiska målet att öka produktionen av vindkraftsel och därvid har detta mål givits stor tyngd för vindkraften framför andra motstående intressen och därtill hörande miljöpolitiska mål.

Länstyrelsen konstaterar att domen är slarvigt skriven och innehåller många formfel vilket stärker länsstyrelsens uppfattning att domstolen inte har beaktat vad samtliga parter har anfört i målet. Exempelvis har domstolen uppenbarligen i domen haft svårigheter att hålla reda på att det är Vindkompaniet i Mörbylånga AB som har ansökt om tillstånd att få bygga vindkraftverk. På ett flertal ställen i domen omnämns Sjevind AB, bland annat avslås Sjevind AB: s yrkande om verkställighetsförordnande. Vidare anser länsstyrelsen att de stora skyddsintressen som föreligger i området inte har beaktats i tillräcklig omfattning i de villkor och försiktighetsmått som har föreskrivits av miljödomstolen. Länsstyrelsen har bland annat i de delar av överklagandet som rör andrahandsyrkandet utvecklat sin talan beträffande detta.

Domstolen har konstaterat att det område som ytmässigt kommer att beröras av anläggningen utgör en mycket liten del av det urskogsartade skogsbeståndet. Vidare gör miljödomstolen bedömningen att den påverkan som utöver arealförlusten kan uppkomma torde bli relativt begränsad. Det är anmärkningsvärt att miljödomstolen i domskälen inte har uppgivit och utvecklat på vilka grunder den slutsatsen har dragits. Länsstyrelsen har vid ett flertal tillfällen under målets gång påtalat att negativa effekter till följd av fragmentering inte har belysts i tillräcklig omfattning i ansökningshandlingarna. Med hänsyn till att frågan har belysts bristfälligt i ansökningshandlingarna så talar detta för att miljödomstolen i domskälen borde ha utvecklat på vilka grunder ställningstagandet har gjorts.

En överprövning av denna dom är av stor principiell betydelse i det att ett väsentligt samhällsintresse att producera ny energi ställs mot bevarande av biologisk mångfald. Bägge dessa samhällsintressen är utpekade som prioriterade och en avvägning mellan dem måste ske på ett kompetent och korrekt sätt. Detta i skenet av att alternativa platser



finns inom länet och sannolikt också i anslutning till men utanför nu aktualiserade urskogsområden.

Vinner nuvarande dom laga kraft kommer det att få mycket vittgående konsekvenser. Sammantaget, med denna exploatering som planeras i ett unikt urskogsområde, har länsstyrelsen svårt att se vilka naturvärden som skulle kunna vara så pass höga att de skulle utgöra hinder för en vindkraftsetablering.

De ekonomiska bedömningarna i denna ansökan har avgränsats till investering och avkastning men behandlar inte till någon del förlust av ekosystemtjänster inom ramen för biologisk mångfald. Då utfall och tolkning av begrepp som biologisk mångfald varierar mellan olika domar skapas en stor osäkerhet för berörda parter. För myndigheter kan sannolikt arbetet med prövning rationaliseras betydligt om det finns prejudicerande domar. Även vindkraftsexploatorerna kan få tydligare besked och spelregler vilket sannolikt skulle underlätta deras fortsatta arbete.

### **Riksintresseområde**

Domstolen har i sin bedömning av målet konstaterat att ”Svevind” (felaktig part!) visat att vindförhållandena är mycket goda. Energimyndigheten har även enligt domstolen bestyrkt detta. Denna fråga är inte ifrågasatt av någon av parterna. Däremot ställer sig länsstyrelsen frågande till domstolens resonemang och slutsats att området utgör ett riksintresse för vindkraft. Domstolen tycks grunda sitt ställningstagande på det faktum att länsstyrelsen på uppdrag av energimyndigheten redovisat en karta över Norrbotten där vindförhållandena uppfyller ett av de av energimyndigheten fastställda kriterierna för riksintresse för vindkraft. Vad som inte framgår är att länsstyrelsen samtidigt med kartredovisningen medvetet avstod från att föreslå områden av riksintresse, länsstyrelsens yttrande bilägges som bilaga 3.

Enligt 2 § förordningen om Hushållning med mark och vatten, ”*skall centrala förvaltningsmyndigheter efter samråd med Boverket, andra centrala förvaltningsmyndigheter och berörda länsstyrelser i skriftlig form lämna uppgifter till länsstyrelserna om området av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.*” För närvarande pågår ett samråd i enlighet med ovanstående med Energimyndigheten där myndighetens förslag till riksintresseområden i Norrbotten diskuteras. Länsstyrelsen har ännu inte tagit slutlig ställning till om Rautirova kan anses utgöra ett område av riksintresse för utbyggnad av vindkraft.

Länsstyrelsen hävdar att riksintresset för rennäringen skall bedömas fristående från eventuella uppgörelser med företrädare för näringen. Principiellt skall inte ett sådant intresse kunna förhandlas bort. Domstolen har i det fallet inte gjort någon egen bedömning av intrånget i rennäringens riksintresse utan godtar att sökanden träffat uppgörelse med samebyn.

Riksintresset för rennäringen kommer att påverkas av den föreslagna vindkraftsparken vilket länsstyrelsen uppmärksammat i samband med granskning av detaljplanen för området. Länsstyrelsen kan därför komma att pröva ett beslut att anta den utställda detaljplanen med utgångspunkt från riksintresset för rennäringen (12 kap. 1 § PBL ). Det



framgår inte av miljödomstolens domskäl i vilken grad riksintresset bedöms påverkas av den planerade verksamheten och att det därför inte går att utesluta att verksamheten kan strida mot bestämmelserna för riksintressen.

När det gäller riksintresse för naturvården så framgår att det inte finns något särskilt utpekade område som berör exploateringsområdena. Det tål då att nämnas att det är väldigt länge sedan Naturvårdsverket/Boverket medverkade till en översyn av dessa områden. Under tiden fram till i dag har kunskapen om naturförhållandena ökat dramatiskt. Länsstyrelsen bedömer därvid att värdena för de utpekade urskogsområdena i detta fall mer än väl uppfyller kriterierna för riksintresse för naturvården.

### **Lokalisering av verk och vägar**

Länsstyrelsen konstaterar att miljödomstolen i villkor 4 och 5 har angivit att anläggande av vägar samt fastställande av exakta positioner skall fastställas i samråd med tillsynsmyndigheten. Av villkor 4 och 5 går det inte att utläsa vad som skall göras om tillsynsmyndigheten och bolaget har olika uppfattningar.

Högsta domstolen har i målen T 2223-03 och T2303-05 bland annat framhållit vikten av att villkor är tydliga och tillräckligt preciserade. Länsstyrelsen finner att användning av begreppet ”i samråd med tillsynsmyndigheten” knappast uppfyller kravet på tillräcklig precision och tydlighet i fråga om hur ett villkor bör vara formulerat.

Länsstyrelsen anser att villkor 4 och 5 skall ändras. Antingen skall tillsynsmyndigheten ges delegation att fastställa var verk och vägar skall lokaliseras eller så skall det framgå att vid oenighet skall frågan hänskjutas till miljödomstolen för avgörande.

### **Särskilda försiktighetsmått**

I domens beslutsdel har miljödomstolen föreskrivit 15 villkor som skall gälla för verksamheten. Därutöver har miljödomstolen under rubriken ”Särskilda försiktighetsmått” föreskrivit särskilda försiktighetsmått som skall iakttas. Miljödomstolen har använt otydliga och opreciserade formuleringar såsom ”utgångspunkter vid” samt ”undvika” i avsnittet om särskilda försiktighetsmått. Länsstyrelsen konstaterar att de försiktighetsmått såsom de har formulerats av miljödomstolen inte uppfyller de krav som rimligen kan ställas med avseende på tydlighet och precision.

Vidare finner länsstyrelsen det synnerligen anmärkningsvärt att domstolen såsom ett försiktighetsmått har angivit att bolaget skall verka för en naturreservatsbildning. Frågan om naturreservatsbildning behandlades redan 2005 då frågan om naturreservat kontrollera ekopark behandlades i överenskommelsen med Sveaskog (se under rubriken ”*Avtal mellan länsstyrelsen och Sveaskog om skydd av värdefulla skogar*”). Detta framfördes i länsstyrelsens anförande under miljödomstolsförhandlingen 2007 efter det att sökanden förklarar sig vara villigt att verka för att området skyddas som ett naturreservat. En naturreservatsbildning i det aktuella området är inte aktuellt i och med den överenskom-





Länsstyrelsen  
Norrbotten

BESLUT

9 (9)

2008-03-03

551-3395-08

melse som träffats med Sveaskog. Om den föreslagna exploateringen kommer till stånd, är en naturreservatsbildning helt utesluten.

Länsstyrelsen anser att avsnittet under rubriken ”Särskilda försiktighetsmått” är så pass otydligt och bristfälligt utformat att det skall återförvisas till miljödomstolen för förnyad handläggning.

### **De som har deltagit i detta beslut**

Beslut i detta ärende har fattats av miljödirektör Martin Lindgren efter föredragning av miljöingenjör Kenneth Fors. Därutöver har byrådirektör Hans Överby och reservats-handläggare Frédéric Forsmark deltagit i detta yttrande.

Martin Lindgren

Kenneth Fors

### **Bilagor**

1. Översiktskarta
2. Sveaskogs riktlinjer för naturhänsyn vid etablering av vindkraft
3. Länsstyrelsens yttrande till energimyndigheten