

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
1989-08

meddelad i Stockholm den 27 maj 2010

SÖKANDE

Svenska Naturskyddsföreningen

Ombud: Jur. kand. Oscar Alarik
Svenska Naturskyddsföreningen
Box 4625
116 91 Stockholm

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 19 december 2007, M2007/1617/F/M, avseende tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av gruppstation för vindkraft på lågfjället Sjisjka, Gällivare kommun, se bilaga

SAKEN

Rättsprövning

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

BAKGRUND

Vindkompaniet i Mörbylånga AB (bolaget) ansökte hos Miljödomstolen, Umeå tingsrätt, om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken (MB) att uppföra och driva en gruppstation för vindkraft på lågfjället Sjisjka, cirka 25 km söder om Kiruna, i Gällivare kommun. Området i fråga, Kaitum fjällurskog, ingår i det europeiska nät

Dok.Id 90758

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post: regeringsratten@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

Mål nr
1989-08

av särskilda bevarandeområden och särskilda skyddsområden, Natura 2000, som avses i rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet).

På begäran av kommunfullmäktige i Gällivare beslutade regeringen den 21 december 2006 att den planerade gruppstationen skulle tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. MB.

Miljödomstolen överlämnade med eget yttrande tillåtlighetsfrågan till regeringens avgörande i enlighet med 21 kap. 7 § MB.

Regeringen meddelade det nu klandrade beslutet den 19 december 2007.

Miljödomstolen beslutade i deldom den 23 maj 2008, mål nr M 4477-04, att godkänna bolagets miljökonsekvensbeskrivning och att med ett antal villkor lämna bolaget tillstånd till den planerade gruppstationen.

Efter överklagande av bl.a. Svenska Naturskyddsföreningen beslutade Miljööverdomstolen i dom den 25 augusti 2009, mål nr M 5256-08, att ändra miljödomstolens dom endast på så sätt att ett av villkoren skulle ha annan lydelse och att ett tillägg skulle göras i fråga om förordnandet om dispens.

YRKANDE M.M.

Svenska Naturskyddsföreningen yrkar att Regeringsrätten upphäver regeringens beslut. Föreningen anför bl.a. följande.

Regeringens beslut strider mot lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § första stycket MB, skyddet av riksintressant natur i 4 kap. 1 §, reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar i 5 kap., skyddet av särskilda bevarandeområden i 7 kap. 28–29 §§, regler om naturreservat i 7 kap. och skyddet av landskapsbilden enligt övergångsbestämmelserna till MB. Det är inte uppenbart att dessa fel, var för sig eller sammantaget, saknat betydelse för regeringens avgörande av ärendet.

Mål nr
1989-08

Lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § MB innebär hinder för att tillåta en vindkraftspark i det aktuella området. Lågfjället Sjisjka är inte en lämplig plats för energi-produktion eftersom det innebär ett för stort intrång i skyddade naturmiljöer. Lokaliseringsbedömningen i miljökonsekvensbeskrivningen är bristfällig. Den är inte genomarbetad och upptas till största delen av en metodikbeskrivning. Det finns bättre lokaliseringar. Nyligen meddelade det statliga bolaget Sveaskog att man identifierat cirka 2000 platser lämpliga för vindkraftsutbyggnad. Det råder alltså inte brist på lämpliga lokaliseringar men det kan vara lättare och billigare för vindkraftsbolagen att få markägare att avstå från mark som de ändå inte kan exploatera på grund av till exempel reservatsskydd.

Beslutet strider mot skyddet av riksintressant natur i 4 kap. 1 § MB och berör även riksintresset av obrutna fjällområden enligt 5 §. Vindkraftsparken kommer att synas milsvitt och få en bestående negativ inverkan på det obrutna fjällområdet eftersom Sjisjka ligger omedelbart i blickfånget från en stor del av fjällkedjan. En vindkraftspark av den aktuella storleken kommer att skada områdets naturvärde påtagligt, inte minst på grund av de vägar och ledningar som måste anläggas genom reservatet. I vegetationsinventeringen nämns arealminskningar av bl.a. fjällbjörkskog och ett flertal våtmarker, påverkad hydrologi och ökad erosion.

Den miljökonsekvensbeskrivning som bolaget gjort är så bristfällig att regeringen inte har kunnat göra en korrekt bedömning av sakförhållandena. Utöver bristerna i lokaliseringsbedömningen har den fågelinventering som legat till grund för beskrivningen varit alltför begränsad i tiden och utelämnat delar av häcknings-tiden för relevanta arter.

Hela Kaitum fjällurskogsreservat ingår i Natura 2000-nätverket och skyddas därmed av reglerna i 7 kap. 27–29 §§ MB. Bl.a. ska en gynnsam bevarandestatus för livsmiljöer upprätthållas i dessa områden. Regeringen har bedömt att vindkraftsparken kommer att innebära en ringa påverkan på Natura 2000-området och att ett särskilt tillstånd enligt 7 kap. 29 § bör kunna medges. Av 7 kap. 28 b §

Mål nr
1989-08

framgår emellertid att tillstånd ska vägras om de livsmiljöer som ska skyddas kan skadas. Till och med avlägsna risker för skada kan vara ett hinder (se Miljöbalken - en kommentar, Bertil Bengtsson m.fl. s. 7:80). I detta fall torde det vara fråga om direkta, högst påtagliga skador på de skyddade livsmiljöerna. Dessa skador följer av bl.a. direkta avverkningar i den skyddade livsmiljön fjällbjörkskog, påverkan på fjällhedar genom bl.a. nedgrävning av fundament samt vägbygge genom den prioriterade livsmiljön aapamyrar. I dessa myrar kan det förekomma prioriterade fågelarter som kan påverkas negativt om t.ex. myrarnas hydrologiska förutsättningar försämras under det känsliga födsökningsskedet under häckningen. I bevarandeplanen för Natura 2000-området beskrivs bevarandesyfte och bevarandemål. Syftet är att Natura 2000-området ska bidra till att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för de naturtyper som ingår. Målet anges vara att naturtypens areal ska uppgå till *minst* angivet antal hektar.

Den minskning av skyddade livsmiljöer som exploateringen resulterar i kommer att innebära att uppställda bevarandemål och gynnsam bevarandestatus inte kan upprätthållas. Det finns också farhågor om hur projektet kommer att påverka närvaron av prioriterade fågelarter som grönbena och smalnäbbad simsnäppa. När det gäller den prioriterade arten sångsvan är det inte utrett om häckning förekommer. Dessa och andra förändringar strider mot såväl den bevarandeplan som tagits fram för Natura 2000-området som gällande rätt. Regeringen har i beslutet inte hänvisat till de extraordinära undantagsmöjligheter som regleras i 7 kap. 29 § MB. Men inte heller enligt denna bestämmelse kan etableringen tillåtas eftersom det inte saknas alternativa lokaliseringar.

En slutrapport från två års fågelstudier på den aktuella platsen visar att den felaktiga handläggningen av ärendet redan gett kraftiga skadeverkningar på lågfjället Sjisjka, trots att byggprojektet bara är i startfasen. Den hotade arten fjällvråk flyger på de höjder som aggregatens vingar rör sig. Två fjällvråks-häckningar i närheten av verksamhetsområdet har redan försvunnit. En häckning av den hotade stenfalken har försvunnit, sannolikt på grund av den nya vägdragningen omedelbart invid häckningsträdet.

Mål nr
1989-08

Projektet strider mot reservatsbestämmelserna för Kaitums fjällurskogsreservat. Det borde ha inverkat på regeringens bedömning eftersom det är tveksamt om länsstyrelsen kan gå emot regeringens tillåtlighetsbeslut vid en senare prövning. Projektet strider också mot bestämmelser till skydd för landskapsbilden. Länsstyrelsen i Norrbottens län beslutade 1972 om skydd för landskapsbilden i Norrbottens fjällvärld enligt 19 § i den numera upphävda naturvårdslagen. Enligt övergångsbestämmelserna till MB gäller det skyddet fortfarande.

Regeringen lät uttryckligen bli att pröva anläggningens laglighet när det gäller intrånget i naturreservatet och Natura 2000-området. Miljööverdomstolen ansåg sig inte kunna pröva just de rättsfrågor som regeringen explicit avstått från att bedöma. Regeringen har oavsett sina intentioner avgjort tillstånds- och dispensfrågor som därmed inte blivit prövade i vederbörlig ordning. Det strider mot grundläggande svenska rättsprinciper och den EG-rättsliga effektivitetsprincipen. Föreningens talerätt har därmed till betydande del satts ur spel.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. I 2 § föreskrivs att en miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § MB får ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut som omfattas av Århuskonventionens artikel 9.2. Beslut som omfattas av krav på miljökonsekvensbeskrivning liksom andra beslut som kan ha en betydande påverkan på miljön omfattas av den artikeln. Enligt 7 § rättsprövningslagen ska Regeringsrätten upphäva regeringens beslut om detta strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på

Mål nr
1989-08

saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Regeringens tillåtlighetsprövning av verksamheter regleras i 17 kap. MB. I 1 § anges i vilka fall det är obligatoriskt med tillåtlighetsprövning. I 3 § föreskrivs att regeringen, i fall där tillåtlighetsprövning inte är obligatorisk, under vissa förutsättningar får förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet. Enligt 4 a § ska regeringen på kommunfullmäktiges begäran förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av vissa nya verksamheter, om det är möjligt enligt de närmare angivna förutsättningarna i 3 § och det inte finns särskilda skäl för att avstå från prövningen. Enligt 4 a § 7 gäller detta ny verksamhet avseende anläggningar för vindkraft som är tillståndspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet.

Den aktuella gruppstationen är tillståndspliktig enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet i bl.a. 9 kap. MB. Miljödomstolen har prövat bolagets ansökan om tillstånd. Enligt 21 kap. 7 § ska miljödomstolen överlämna tillåtlighetsfrågan med eget yttrande till regeringens avgörande, bl.a. i sådana fall där regeringen förbehållit sig prövningen enligt 17 kap. 3 §.

Eftersom gruppstationen ska ligga i ett Natura 2000-område hade regeringen vid sin tillåtlighetsprövning att beakta bl.a. om det förelåg förutsättningar för intrång i detta område.

Art- och habitatdirektivet har genomförts i Sverige i första hand genom reglerna i 7 kap. 27–29 b §§ MB och i 15–20 a §§ förordningen (1998:1252) om områdeskydd enligt miljöbalken m.m.

Av 7 kap. 28 a § MB framgår att det krävs tillstånd för verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. I 28 b § föreskrivs att sådant

Mål nr
1989-08

tillstånd får lämnas endast om verksamheten eller åtgärden inte kan skada de livsmiljöer som ska skyddas eller medföra att de arter som ska skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av dem i området.

Enligt 7 kap. 29 § MB får tillstånd enligt bestämmelserna i 28 a § lämnas trots bestämmelserna i 28 b § om 1) det saknas alternativa lösningar, 2) verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och 3) de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses. Ett beslut om sådant tillstånd får lämnas endast efter regeringens tillåtelse.

Regeringen har i det nu klandrade beslutet tillåtit att den aktuella gruppstationen för vindkraft uppförs inom Natura 2000-området och bedömt att tillstånd till detta kan lämnas enligt 7 kap. 28 a § MB. Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan är bindande för den efterföljande prövningen av tillstånd. Tillståndsmyndigheternas prövning begränsas alltså till de frågor som inte har prövats av regeringen (prop. 1997/98:45 s. 435–436 och 443, MÖD 2006:44 och RÅ 2008 ref. 89).

Med hänsyn till vad som framkommit om miljökonsekvenserna av att uppföra och driva den aktuella gruppstationen finner Regeringsrätten att regeringens beslut inte strider mot bestämmelserna om skydd för särskilda bevarandeområden i 7 kap. MB eller motsvarande artiklar i art- och habitatdirektivet.

Svenska Naturskyddsföreningen har också anfört att beslutet strider mot bestämmelserna i 2 och 4 kap. MB.

För en verksamhet eller åtgärd som tar ett markområde i anspråk ska enligt 2 kap. 6 § MB väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. I 4 kap. regleras bl.a. under vilka förutsättningar exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd i sådana särskilt utsedda geografiska områden som är av riksintresse på grund av sina natur- och kulturvärden.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB – däribland den om platsval i 6 § – är, liksom bestämmelserna i 4 kap., allmänt hållna och ger myndigheten ett förhållandevis stort utrymme för bedömning.

Med hänsyn till vad som förekommit i ärendet kan det enligt Regeringsrättens mening inte anses framgå att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som finns i ärenden av förevarande slag eller att det vid handläggningen har förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Regeringens beslut kan således inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Marianne Eliason

Nils Dexe

Anna-Karin Lundin

Annika Brickman

Kristina Ståhl

Karin Königsson
Föredragande regeringsrätts-
sekreterare

Avd. I

Föredraget 2010-04-21