

# Vindkraft och miljömålet Storlagen fjällmiljö

*Bosse Bodén*

## **Vindkraft och miljömålet Storslagen fjällmiljö**

© Bosse Bodén, 2016-07-05

Printed by Mid Sweden University, Östersund ISBN:

978-91-88025-79-1

Faculty of Human Sciences

Mid Sweden University, 831 25 Östersund Phone: +46

(0)10 142 80 00

Report series 2016:5

*Storlagen fjällmiljö*



## Förord

I föreliggande rapport och i rapporterna "Besök och besökare i Fjällen" (ETOUR R 2014:3), "Undersökning bland svenska och utländska besökare i södra Jämtlandsfjällen sommaren 2013" (ETOUR R 2015:2) och "Buller och tystnad i Jämtlandsfjällen" (ETOUR R 2015:6) redovisas resultat inom ramen för projektet "Bortom konflikter" i samarbete med projektet "Den nya fjällupplevelsen". Dessa studier har skett inom ramen för Naturvårdsverkets forskningsatsning "Storslagen fjällmiljö" i syftet att belysa fjällvärldens utmaningar och möjligheter inom ramen för en hållbar utveckling och miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö.

Förhoppningen med föreliggande rapport "Vindkraft och miljömålet Storslagen fjällmiljö" är att den ska kunna fylla en viktig roll som en del i det beslutsunderlag som myndigheter, företag och politiker på nationell och kommunal nivå har att ta ställning till i samband med tillstyrkans- och tillståndsprocesserna. Även opinionsbildare och den intresserade allmänheten ses som en mottagare av studien utifrån att det kan bidra till en utbyggnad av vindkraft på "rätt" plats.

Författaren vill rikta ett stort tack till de myndigheter och personer som bidragit till att rapporten har kunnat genomföras.

Östersund 2016-06-20

/Bosse Bodén

## Innehåll

<b>Förord .....</b>	<b>4</b>
Innehåll .....	5
<b>1. Vindkraftens kumulativa effekter .....</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrund .....	6
1.2 Problemställning och syfte .....	8
1.3 Teoretiska begrepp .....	9
1.4 Metodologiska överväganden .....	12
1.5 Undersökningsområdet .....	16
<b>2. Utgångspunkter .....</b>	<b>21</b>
2.1 Vindkraftens anspråk, utbyggnad och effekter .....	21
2.2 Den juridiska och politiska spelplanen .....	23
2.3 Miljöbalken – utmaningar och rättsfall .....	27
<b>3. Empiri .....</b>	<b>30</b>
3.1 Domar .....	30
3.2 Vindkraft i svenska fjällen – två enkätstudier .....	42
3.4 Mark- och miljödomstolen – aspekter på prövningsförfarandet .....	48
<b>4. Sammanfattande slutdiskussion .....</b>	<b>57</b>
4.1 Undersökningens huvudresultat .....	57
4.2 Slutdiskussion .....	60
<b>Referenser .....</b>	<b>67</b>
<b>Bilagor .....</b>	<b>70</b>

# 1. Vindkraftens kumulativa effekter

## 1.1 Bakgrund

Fjällandskapet och det fjällnära skogslandskapet i Sverige omfattar områden med goda vindförhållanden, varav vissa har utpekats av energimyndigheten som riksintressanta för vindkraft. I fjällområdet fanns 2013/14 drygt 30 vindkraftverk fördelade på ett 15-tal verksamheter och några större vindkraftparker med drygt 50 uppförda vindkraftverk (NV-04173-13).<sup>1</sup> De fallande elpriserna under senare år och ökad konkurrens från annan förnybar elproduktion har tillsammans med den tekniska utvecklingen ökat incitamenten att bygga effektivare och upp till 220 meter höga vindkraftverk. Utvecklingen har lett till att färre verk krävs för att producera en viss kvantitet el, att mindre och mer olönsamma verk har börjat att monteras ned och att de höga verken sannolikt bidragit till att bevararintressen gått segrande ur folkomröstningar om vindkraftsetableringar.<sup>2</sup> Stordriftsfördelarnas ökade betydelse för vindkraftsbranschen parat med ökade möjligheter att exportera förnybar energi och förekomsten av mycket goda vindförhållandena i fjällområdet kan komma att öka intresset att exploatera vissa fjällområden. (Bodén 2014). Även ökat intresse från EU att stötta investeringar i förnybar energi genom Junckerplan och Europeiska centralbanken kan komma att öka trycket på att bygga ut vindkraften i Sverige.<sup>3</sup>

Vindkraftsintressets anspråk på mark i Jämtlands län 2015 uppskattas till 1571 verk, fördelade på 314 verk i drift, 45 verk i byggskede, 254 verk som har alla tillstånd, 713 verk under prövning och 245 under samråd (Vindkraftscentrum.se). Anspråken visar att etableringar av verk endast kan betecknas som osannolika i de så kallade obrutna fjällområdena, som skyddas av miljöbalkens 4:e kapitel. Sammantaget omfattar vindkraftsintressets anspråk i de norrländska länen, enligt Vindbrukskollen i mars 2016, nära 6 400 projekterade vindkraftverk och nära 800 befintliga verk, totalt 7 200.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> I skrivelsen "Förslag till en strategi för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö", diskuteras olika geografiska gränser som är relevanta för miljö kvalitetsmålet Storslagen Fjällmiljö. Obrutet fjäll definieras i MB och andra relevanta avgränsningar som diskuteras i förslaget är lågexploaterade fjällområden, gränsen för fjällnära skog och art- och habitatsdirektivets alpina biografiska region. Andra gränser som nämns är renskötselområdet, odlingsgränsen och de 15 fjällkommuner. (Ibid. s.17f).

<sup>2</sup> <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1650&artikel=6409679> . Se även <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6392035> och <http://www.allehanda.se/angermanland/solleftea/ssvab-vill-bygga-hogre-vindkraftverk>

<sup>3</sup> Dagens Nyheter (2016-03-08). Av artikeln framgår att dels "16 miljoner euro avsätts för en investering i en vindkraftspark utanför Kristinehamn i Värmland", dels att Junckerplanen rör sig om 21 miljarder euro i en fond för strategiska investeringar. Riktlinjen är att minst 25 procent ska gå till klimatprojekt.

<sup>4</sup> Se tabell 1 s.18.

I takt med att vindkraftens utbyggnad fortskridit har dess kumulativa effekter (K E) i landskapet blivit allt mer påtagliga.<sup>5</sup> Kravet på att införa miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) vid prövningar av miljöfarlig verksamhet motiveras, enligt Lerman (2014-04-28), bland annat av att hanteringen och bedömningen av kumulativa effekter skulle underlättas. Den kommunala översiktsplaneringen, med dess MKB, bedöms vidare kunna utgöra ett kvalificerat beslutsunderlag för den samlade bebyggelseutvecklingens påverkan på landskapet.

Miljöbalkens 4:e kapitel 5 § ger vissa fjällområden skydd mot "åtgärder som påverkar områdets karaktär" och dessa ska enligt Lerman (2014-09-16) redovisas i berörda kommuners översiktsplaner. Dessa områden med höga natur- och kulturvärden har av riksdagen utpekats som ett riksintresse för natur- och friluftsliv, vilket ger dem ett starkare skydd jämfört med riksintressen som utpekats av sektorsmyndigheter och regleras i miljöbalkens 3:e kapitel (se bilaga 1). Fjällområdenas nationalparker, naturreservat och Natura 2000-områden skyddas enligt balkens 7:e kapitel. När det gäller avvägningen mellan konkurrerande riksintressen har de av riksdagen angivna områdena redan avgjorts till förmån för bevararintresset. Diskussioner mellan dessa intressen handlar i planprocessen om eventuella preciseringar av gränserna och hur dessa ska beaktas. Det förhindrar dock inte att ett riksintresse får skadas till följd av beslut, "upp till en viss i lagen angiven skadenivå eller under vissa specifika förutsättningar. Om denna nivå överskrids kan staten på eget initiativ upphäva besluten" (Lerman 2014-04-28). När det gäller riksintressen i enlighet med 3:e kapitlet i miljöbalken finns inte denna möjlighet utan endast alternativet att överklaga, som bedöms ge utrymme för en viss slumpmässighet.

Markanvändning är en central politisk fråga som utifrån politiska överväganden och nationella utgångspunkter har skapat en modell för beslutsfattande. Till stor del bestäms dock markanvändningen av andra än politiker, exempelvis jurister, tekniker, ekonomer och markägare. Modellen preciserar, tillsammans med ett system för framtagande av ett faktaunderlag inför beslut, olika riksintressens anspråk på mark. I varje beslut som berör riksintressen ska exploaterings- och bevararintressena beaktas oavsett vilken lag som tillämpas och om beslut fattas på lokal, regional eller nationell nivå.<sup>6</sup> Tillämpning av beslutsmodellen säkerställs genom att fakta finns tillgängliga som visar på intressenas ståndpunkter (översiktsplaner och miljökonsekvensbeskrivningar) och hur dessa intressen har beaktats ska framgå i en dom. (Lerman 2014-09-16) Möjligheterna att i verkligheten beakta de K E

---

<sup>5</sup> I föreliggande studie definieras kumulativa effekter som ökande förändringar orsakade av tillkomsten av vindpark X i kombination med tidigare, nuvarande och rimligt förutsebara framtida utbyggnader.

<sup>6</sup> Modellen omfattar även hörande av statliga företrädare (länsstyrelse, kammarkollegium).



av vindkraftsutbyggnaden K E framstår dock som begränsad - dels för att tillståndsgivande myndigheter har att basera sin prövning på enskilda projekts miljöpåverkan, dels för att tillstyrkan som föregår en tillståndsprövning baseras på enskilda kommuners översiktsplaner som största geografiska planeringsram.(Bodén 2014)

## 1.2 Problemställning och syfte

Av de nationella miljö kvalitetsmålen för Storslagen fjällmiljö framgår att den ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Regeringen har i åtta punkter preciserat dessa värden (bil. 2). Naturvårdsverket gör dock bedömningen i en skrivelse (NV-04173-13) att enbart målet för en av preciseringarna kan nås fram till 2020, och att ett viktigt hinder för att nå övriga mål är ett ökat tryck på fjällområdets resurser (ibid. s. 31). Av skrivelsen framgår vidare att fjällområdet tillhör "Europas mest opåverkade miljöer och har mycket höga natur- och upplevelsevärden /.../ Samtidigt finns ett ökat tryck av olika verksamheter ... /och/ ... stora sammanhängande oexploaterade naturmiljöer riskerar att på sikt kraftigt försämrats" (ibid. s. 8). Verksamheter som vindkraft, gruvnäring, skidanläggningar, terrängkörning, turism och rekreation uppskattas leda till intressekonflikter och öka belastningen på miljön, vilket kan komma att innebära en gradvis försämring av fjällens storslagenhet och även öka trycket på exploatering av de obrutna fjällområdena (ibid. s. 26). Till det läggs avverkning av värdefull skog och igångsättandet av nya exploateringsprojekt, exempelvis utbyggnaden av vindkraft som ställer krav på ny transportinfrastruktur, anläggningar och grus- och bergtäkter. Andra verksamheter och aktörer som belastar fjällandskapet är olika testverksamheter (bilar, flygplan, snöfordon) försvaret, rymdverksamhet, vattenkraft, jakt, fiske, rennäringen och klimatförändringen. (ibid s.48).

Mot bakgrund av att en utbyggnad av vindkraft framstår som mycket sannolik är en central fråga hur en fortsatt utbyggnad ska kunna förenas med att miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö uppfylls. Dess kärnområden, de obrutna fjällområdena, skyddas som ovan nämnts av miljöbalkens 7:e och 4:e kapitel. Riksintressen som utpekats av riksdagen i enlighet med 4:e kapitlet har ett starkare skydd än riksintressen som utpekats av sektorsmyndigheter i enlighet med miljöbalkens 3:e kapitel. Avseende förstnämnda ska enbart bevararintresset beaktas, det vill säga inte olika nyttjandebalkens (vindkraft, försvar, mineralutvinning etc.). Andra skillnader jämfört med sektorsintressena i 3:e kapitlet är att det "obrutna fjällområdet":

- är av riksintresse i sin helhet och inte enbart som värdekärna
- omfattar flera skadebegrepp (förutom påtaglig skada även skada och intrång)

- karaktäriseras av ett helhetsperspektiv manifesterat i att fjällens karaktär inte får påverkas och i förbud mot vissa verksamheter. Det vill säga att skyddet inte utgår enbart från skadan. (Bil. 1)

I regeringens promemoria (2012) "Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser" understryks vikten av att integrera kumulativa effekter i miljöarbetet och tillståndsprocessen. I detta sammanhang kan nämnas att den svenska miljöbalken i detta avseende har betraktats som vag jämfört med många andra länder (Wärnbäck 2012).

*Syftet* med denna studie är att - utifrån miljömålet Storslagen fjällmiljö - identifiera strategiska frågeställningar som följer av vindkraftsutbyggnadens kumulativa effekter på fjälllandskapets natur- och kulturvärden, manifesterade som rennäring, attraktivt besöksmål och landskapsbild (upplevelsevärde). Syftet är även att kartlägga hur dessa effekter hanteras och beaktas i tillståndsprocessen.

I ett bredare perspektiv diskuteras hur ett väl underbyggt faktaunderlag som beaktar miljömålet "Storslagen fjällmiljö" ska kunna tas fram och på bästa sätt integreras i både den juridiska tillståndsprocessen och kommunala politiska tillstyrkansprocessen.

Studiens empiriska undersökningsområde avgränsas till de fem nordligaste svenska länen och framför allt till det obrutna fjällområdet i Jämtlands län i anslutning till Storsjöbygden och Åredalen.

### 1.3 Teoretiska begrepp

Ett miljövärde kan beskrivas som en viktig del i ett ekosystem som ska beaktas utifrån både objektiva kvantitativa kriterier och kvalitativa överväganden. Vad som betraktas som *betydande miljövärden* varierar vanligtvis mellan olika brukarintressen, samtidigt som dessa värden spelar stor roll i de avvägningar mellan olika intressen som sker i juridiska tillståndsprocesser.

Av Svensk Författningssamling (1998:808) och miljöbalkens 6:e kapitel framgår att projektörer av miljöfarlig verksamhet är skyldiga att genomföra en miljökonsekvensbeskrivning (MKB), inkluderande kumulativa effekter (DS 2009:65). Vikten av att belysa *kumulativa effekter* i projekt med betydande miljöpåverkan understryks i flera uppdrag och studier.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Folkesson, L (2010) Kumulativa effekter och konsekvenser i miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning av vägar. VTI rapport 674 2010. Wärnbäck, A (2012) EIA Practice Examples of Cumulative Effects and Final Disposal of Spent Nuclear Fuel. Diss. SLU. Naturvårdsverket (2011) Möjligheter till vindkraftsetableringar i natura 2000-områden. R:6473. Naturvårdsverket 2012 *Vindkraftens effekter på landlevande däggdjur*. En syntesrapport. R:6497. Naturvårdsverket (2014)

Vindkraftens kumulativa effekter definieras i denna studie som ökande förändringar i landskapet orsakade av tillkomsten av vindkraftsparker i kombination med tidigare, nuvarande och rimligt förutsebara framtida parker.<sup>8</sup> I studien "Vindkraftens effekter på levande landdjur" framhålls att en geografisk analys saknas på regional och nationell nivå" (NV 2012 R 6499 s.38) och i en annan studie görs bedömningen att risken är uppenbar att 1) kumulativa effekter underskattas, 2) kunskapen om dessa är för liten och 3) att det sällan genomförs en samlad analys av flera exploateringsprojekts sammanlagda effekt. ( NV 2012 R 6473 s. 34). I Wärnbäck (2007) görs gällande att en bra beskrivning av K E saknas, liksom incitament att inkludera dessa i det praktiska bedömningsarbetet. Utmaningarna att hantera K E i miljöarbetet relateras bl.a. till svårigheterna att veta vad, hur och viljan att agera. (Wärnbäck 2012 s.48).<sup>9</sup>

Konflikter och synergieffekter kan vara av äkta och oäkta art. Sistnämnda typ av konflikter kännetecknas av att det råder informationsasymmetri mellan parterna och att de handlingsalternativ som kan väljas inte nödvändigtvis står i konflikt med varandra. Oäkta konflikter är problem som kan lösas och med ett resultat där parterna känner sig nöjda. Äkta konflikter leder däremot till avvägningar och prioriteringar mellan mål och resurser där den ena aktörens vinst motsvaras av den andres förlust och där aktörerna själva inte kan påverka utfallet. (Wanden, 1997) Sådana konflikter hanteras och avgörs vanligtvis av regeringen, domstolar, expertmyndigheter och kommunen.<sup>10</sup> Äkta synergieffekter skapar en positiv återkoppling mellan miljömål och andra mål jämfört med oäkta som ger skenbara synergier. Avsaknaden av välgjorda konsekvensanalyser och konstruktiva dialoger är förekommande och framhålls som en förklaring till skenbara synergier (NV

---

Skrivelse Ärende NV 04449-13 daterad 2014-01-13 Delredovisning av regeringsuppdrag om prövning av miljöfarlig verksamhet och krav.

<sup>8</sup> Upplevelsen av fjälllandskapets mer orörda natur- och kulturvärden påverkas bland annat av visuella "porteffekter" som skapas av vindkraftsparker och enskilda verk och parker i fjällområdets utkant. De obrutna fjällområdena, som utgör kärnan i den storslagna fjällmiljön, är vidare beroende av sitt omland för att miljömålet ska nås. Rennäringens förutsättningar kan förändras kraftigt vid storskaliga utbyggnader i omlandet och vindkraftsparker och verk i tidigare mer orörda landskap förändrar många besökarnas upplevelse av landskapet och dess natur- och kulturvärden, liksom turistnäringens förutsättningar.

<sup>9</sup> Wärnbäck definition av kumulativa effekter utgår från att de kan uppkomma från en enskild eller flera aktiviteter, vara additiva ( $1+1=2$ ), interaktiva motverkande ( $1+1=0,2$ ) eller synergistiska ( $1+1=4$ ).

<sup>10</sup> Det bör dock uppmärksammas att markanvändningskonflikter, som inte lagts fast i detaljplan, avgörs av domstol/myndighet och inte politiskt. (Lerman P 2014). Konflikter kan också delas in i sådana som avser systemmål för samhället i dess helhet, specifika samhälleliga mål och produktionsmål, liksom i hänsynsmål (mål som gäller för fler områden) och processmål (hur verksamheter ska bedrivas effektivt, rättssäkert och demokratiskt). NV 2011 R 6 474.

2011 R. 6474 s. 23). En bidragande förklaring till detta kan vara att människors värderingar och handlingar i olika utsträckning styrs av affärsmässiga, kalkylmässiga och rationella överväganden, som i sin tur avspeglar skilda legitimitets- och förståelsebärande maktstrukturer (Bodén 2004 s. 94ff). Dessa strukturer kan i sin tur avspegla olika dominerande strategier och bland annat rationalitet, saklighet och objektivitet (NV 2011 R 6474 s. 22), som kan hävdas känneteckna det svenska domstolssystemet.<sup>11</sup>

Landskapet brukas av människan på olika sätt, vilket skapar möjligheter att systematisera bruket utifrån hur vi människor på olika sätt nyttjar landskapet. De fyra landskapsperspektiv som kontextualiseras i figuren nedan genom fyra idealtyper avspeglar olika nyttjanden och förhållningssätt till landskapets natur- och kulturvärden. De två begreppsparen a) aktivt och passivt nyttjande respektive b) funktionell specialisering och territoriell anpassning skapar figurens fyra idealtyper eller fält. I föreliggande studie inkluderar fält A vindkraftsparker och storskaliga anläggningsbundna turistiska verksamheter. I fält B återfinns rennäringen, småskaliga lokala markägarintressen/kommersiella verksamheter och jakt- och fiskeföreningar. Traditionella friluftaktiviteter återfinns i fält C tillsammans med museala inslag och andra intressen som motsätter sig en exploatering av landskapet. I fält D har allemansrätten en särställning kopplat till besökarnas och lokalbefolkningens rekreation och upplevelse av bygden. Figuren kan även bidra till att tydliggöra olika samhälleliga exploaterings- och bevararintressen anspråk på mark och påverkan på landskapsbilden. På så sätt kan figuren tjäna som ett "sorteringsverk" för att diskutera och analysera vindkraftens kumulativa effekter och dess påverkan på miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö. Den kan också bidra till att förbättra de faktaunderlag som ligger till grund för den politiska tillstyrkansprocessen och den juridiska tillståndsprocessen.

---

<sup>11</sup> Övriga dominerande strategier som nämns i rapporten är konkurrens, kompromiss, undvikande och anpassning.

	Funktionell specialisering	Territoriell anpassning
Aktivt nyttjande	<b>A</b> Näringslivsorienterat Anläggningar, service, event ”Fabrik” för produktion	<b>B</b> Renskötande samer Jakt- och fiskevårdsföreningar Hembygdens nyttjande/restriktioner
Passivt nyttjande	<b>C</b> Naturskydd/Habitatsskydd Traditionell verksamhet (STF/NV/KV) Museum/”exploateringsförbud”	<b>D</b> Rekreation/lokalbefolkning Allemansrätten ringa begränsad Hembygdens avnjutande

Figur1: Begreppsram för olika landskapsperspektiv. Bearbetning av Sandell begreppsram (2000) <sup>12</sup>

## 1.4 Metodologiska överväganden

Denna rapport baseras på litteraturstudier, domslut, intervjuer och statistik från Vindbrukskollen. <sup>13</sup> Primärdata från intervjuer, domslut och statistik har relaterats till sekundära data från litteraturstudier. Dessa utgörs framför allt av lagar, förordningar och praxis som definierar spelplanen för dels tillstyrkansprocessen (kommunen) och tillståndsprocessen (MPD, MMD och MÖD). Andra deduktiva inslag i rapporten är Sandells ovan presenterade analytiska begreppsram och andra teoretiska begrepp och idealtyper. Ambitionen som väglett valet av arbetsätt, för att kunna på bästa sätt svara upp på rapportens syfte och frågeställningar, kännetecknas av att ny kunskap har sökts både via tidigare kunskap/teori utifrån ett uppifrån och ned perspektiv (deduktion) och via praktiken/empirin utifrån ett nedifrån och upp perspektiv (induktion). Genom att i analysarbetet växla mellan dessa perspektiv, i sökandet efter ”bästa möjliga sanning”, tillämpas ett abduktivt sätt i analysarbetet, d v s kunskap söks via en växelverkan mellan teori och praktik (abduktion) och kvantitativa och kvalitativa data.

Data om besökares attityder till vindkraft i de svenska fjällen är hämtade från rapporterna ”Besök och besökare i Fjällen” (Wall-Reinius m.fl. 2015) och ”Undersökning

<sup>12</sup> Se även <http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2002-1/art/Sandell-utmark-1-2002.htm>

<sup>13</sup> Vindbrukskollen är en interaktiv karttjänst för etablering av vindkraftverk i Sverige. Den kan användas genom hela processen, från projektering till etablering och nedmontering, och syftar till att underlätta och bidra till en bra etablering av vindkraft i Sverige. Vindbrukskollen är ett samarbete mellan Sveriges länsstyrelser och Energimyndigheten.

bland svenska och utländska besökare i södra Jämtlandsfjällen sommaren 2013” (Fredman m.fl 2015). De frågor som ställs om vindkraft i dessa rapporter har konstruerats av författaren till denna rapport med avsikt att de även skulle bidra till denna rapports empiriska underlag. Det bör även framhållas att rapportens avsnitt ”Den juridiska och politiska spelplanen” är en bearbetning av ett avsnitt från en av författaren tidigare skriven rapport, ”Lokal nytta av vindkraft” (Bodén 2014). Avsnittet ”Rennäringen och utbyggnaden av vindkraften” baseras framför allt på resultat från samverkansprojekt ledda av representanter för Samernas Riksförbund och finansierade med stöd från Energimyndigheten. När de gäller de sju domar som refereras i rapporten har samtliga valts utifrån att frågan kumulativa effekter behandlas explicit, varav fem av dessa avser miljöprövning av vindkraft. I rapporten hänvisas även till andra domar där vindkraft miljöprövats utifrån skilda aspekter. Dessa domar finns kortfattat presenterade i en kronologisk sammanställning som ger möjlighet att följa olika rättstvister som uppstått i samband med vindkraftens utbyggnad i Sverige. (<http://docplayer.se/11556136>). När det gäller statistiska uppgifter om utbyggnaden har dessa hämtats från Vindbrukskollen (<https://www.vindlov.se/>).

Den lokala enkätundersökningen (2015:2) genomfördes i det obrutna fjällområdet i sydvästra Jämtland på så sätt att självregistreringsboxar placerades ut på sju platser och att en e-postenkät skickades ut till respondenterna med hjälp av de kontaktkort som lämnats i boxarna. Enkäten besvarades av 493 svenska och 85 utländska besökare. Den andra undersökningen (214:13) genomfördes via en nationellt webbaserad enkät. Denna är baserad på ett urval från en internetpanel bestående av närmare 100 000 personer i Sverige. Utifrån panelen utfördes tre undersökningar och vid varje tillfälle kontaktades nära 4 500 personer för att uppnå målsättningen om 1 000 genomförda intervjuer. Urvalet av respondenter motsvarar åldersstrukturen och könsfördelningen nationellt. Endast frågor med fokus mot besök och aktiviteter återkommer i samtliga tre enkäter, vilket innebär att frågor om vindkraft i fjällandskapet ingår i enkät nummer två.<sup>14</sup>

Insamlingen av data inleddes 2013 genom de två ovan nämnda enkätstudierna. Under maj 2014 följdes intervjuades dels ledamöter i MPD vid Länsstyrelsen i Falun, dels Kjell Grip ledamot av MMD i Umeå och tillika ordförande i Vindval. Därefter följde diskussioner med vindkraftshandläggare vid Länsstyrelsen i Jämtland. Ytterligare intervjuer genomfördes i anslutning till årsskiftet 2015/2016 med två respektive tre ledamöter vid MMD i Östersund och Umeå. Intervjuerna hade en öppen design och var därmed ringa styrda, med undantag för några avslutande frågor om hur mjuka och hårda värden beaktas i

---

<sup>14</sup> För mer djupgående metodologiska överväganden hänvisas till de två rapporterna.

tillståndsprövningen.<sup>15</sup> Intervjuer planerades även med representanter för samer, vilka dock kom att inskränkas till en intervju med ordförande för Handöls Sameby, Richard Åström.

Ledamöterna i MPD och MMD har getts möjlighet att ta del av rapportens avsnitt "Mark och miljödomstolen – aspekter på prövningsförfarandet" och i de fall synpunkter har framförts har dessa beaktats utifrån ett faktamässigt perspektiv. I rapporten har vidare ledamöterna i flertalet fall avpersonifierats men de framträder vanligtvis i rollen som rådmän, teknisk delegat eller miljöexpert. Motiven till att de avpersonifierats är dels att det är myndighetens bedömning (MPD, MMD) alternativt ledamöternas roll i denna bedömning som bedömts vara av betydelse, dels att anonymitet kan bidra till ett mer öppet förhållningssätt i vissa frågor.

Valet att närmare belysa en utbyggnad av vindkraft i anknötning till det obrutna fjällområdet i Jämtland väst om Storsjöbygden, som tillika är ett av riksdagen utsett riksintresse, motiveras av att två större vindkraftsparker kan komma att anläggas i områdets närhet. Om de båda vindprojekten genomförs kommer sammantaget ett hundratal upp till 200 meter höga verk att påtagligt förändra det skyddade områdets landskapsbild och människors upplevelse av fjällandskapet.

Rapporten baseras främst på andra rapporter av vetenskaplig karaktär, rättsfall som prövats upp till högsta instans och intervjuer med myndigheters miljøråd, tekniska råd och rådmän. Även av det juridiska ramverk som definierar spelplanen för kommunala tillsynen och rättsvårdande myndigheternas tillståndsprövning av vindkraft utgör rapportens empiriska underlag, liksom intervjuer med domstolarnas ledamöter. Mot denna bakgrund kan en stor del av källmaterialet hävdas avspegla ett samhälles etablerade maktstrukturer i ett uppifrån och ned perspektiv. Denna skevhet balanseras av data från enkätstudierna och annan sekundärdata, som uttrycker erfarenheter och värderingar grundade i ett nedifrån och upp perspektiv på vindkraftens utbyggnad.

Frågan om resultatens tillförlitlighet och generaliserbarhet reser kunskapsteoretiska frågor. Vad ska betraktas som kunskap och vilken information krävs för att nå fram till bästa möjliga sanning? Hur ska hårda data värderas och vägas i förhållande till mjuk data och upplevelsevärden? Frågor vilkas svar blir vägledande för miljöprövning av miljöfarlig verksamhet, inklusive prövning av vindkraft.

Denna prövning sker i en kontext där hårda evidensbaserade data vanligtvis betraktas som "objektiv" sanningar jämfört mjuka upplevelsevärden, vilka ses som uttryck för

---

<sup>15</sup> Se bilaga 3.

enskilda individers eller grupper subjektiva sanningar. I ett tillbakablickande perspektiv framträder dock "objektiva" sanningar som relativa och försedda med ett bästa före datum. Förklaringen till det står att finna i att ökad kunskap leder till nya "bästa möjliga sanningar" och att vetenskapliga framsteg och paradigmskiften leder till att tidigare "objektiva" sanningar modifieras och ibland förkastas. Denna insikt manifesteras i denna rapport i ambitionen att beakta både "objektiva" evidensbaserade fakta och "subjektiva" upplevelsevärden som nödvändiga inslag i en process för att nå ökad kunskap om dels vindkraftens K E på fjällområdet och miljö kvalitetsmålet "Storslagna Fjäll", dels på åtgärder som främjar möjligheterna att nå detta mål. Möjligheten att generalisera rapportens resultat betraktas vidare som goda mot bakgrund av att källmaterialet till övervägande är representativt för förhållandena i Sverige som nation.



## 1.5 Undersökningsområdet

Tabellen och kartbilderna nedan illustrerar några aspekter som kan läggas på vindkraftsutbyggnadens kumulativa effekter (K E). Dessa aspekter framstår som väsentlig mot bakgrund av att den mediala och politiska diskussionen om vindkraftens utbyggnad till stor del handlat om enskilda projekt, vilket bidragit till att de K E på landskapsbilden och dess upplevelsevärden i en större geografisk kontext hamnat i skymundan.



Karta 1: Vindkraftsintressets anspråk i de nordliga länen. (Vindbrukskollen 2016-03-08)

Kartan ovan visar på vindintressets anspråk i Norrbottens-, Västerbottens-, Västernorrlands-, Jämtlands-, Gävleborgs- och Kopparbergs län. Totalt omfattar anspråken, som tidigare framgått, mer än 7 200 projekterade vindkraftverk, varav mer än 3 800 tillståndsgivna verk och nära 800 befintliga verk (se tab. 1\*). Av intervjuerna med ledamöter i Mark- och miljödomstolen i Östersund framgår att domstolen i sin miljöprövning utgår från att de projekt som ges tillstånd också kommer att byggas, vilket verkligheten visar inte är fallet. Om antalet tillståndsgivna verk byggas kommer det att innebära ökade kumulativa effekter

och en betydande förändring av den norrländska landskapsbilden, vilken förstärks ytterligare om vindintressets totala anspråk skulle förverkligas.

Tabell 1. Antal behandlade (BH) och beslutade vindprojekt (BS) i Norrbotten (BD), Västerbotten (AC), Västernorrland, Jämtland/Härjedalen (Z), Gävleborg (X) och Dalarna(W).

	BD	AC	Y	Z	X	W	Totalt
	BH BS	BH BS	BH BS	BH BS	BH BS	BH BS	BH BS
Tillstånd MB	396 388	340 243	859 241	214 296	318 148	108 29	2235 1556 3791 (2358 1484 3842)*
Summa projek- terade	1653	948	1457	924	868	228	6079 (6430)*
Befint- liga	63	196	40	250	42	118	709 (779)*
Summa	1716	1144	1497	1174	910	346	6787 (7209)*

Källa: Vindbrukskollen.se (2016-02-08)

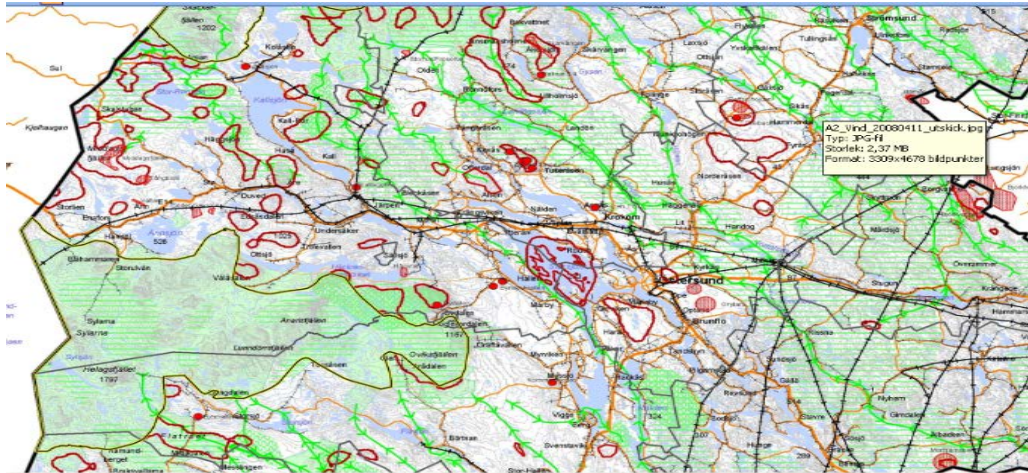
\*Anm. Antal när samtliga län redovisas vid en och samma körning i Vindbrukskollen, vilket skiljer sig från det totala antalet när respektive län körs enskilt och antal för varje län därefter summeras.

Indalsälven med dess vattenmagasin och avrinningsområde i västra Jämtland samt anspråk från vindkraftsintresset och andra riksintressen 2009 framgår av kartbilden nedan. Älvdalen inkluderar värdefulla vinterbetesområden för rennäringen, natur- och kulturbygder och turist- och rekreationsområden; Döda Fallet, Storsjöbygden och Åre för att nämna några exempel. Ytterligare ett riksintresse är "det obrutna fjällområdet" i västra Jämtland, som sträcker sig från norska gränsen och Sylarna i väster till Oviksfjällen nära Storsjön i öster. De områden som bedömdes vara av riksintresse för vindkraft i fjällområdet har förändrats efter 2009 och är idag mindre uttalade. Kartan ger likväl en möjlighet att visuellt bilda sig en uppfattning av hur en älvdal med dess skogs- och fjällområden kan komma att omformas vid en utbyggnad av vindkraft. <sup>16</sup> Till det kan läggas att

---

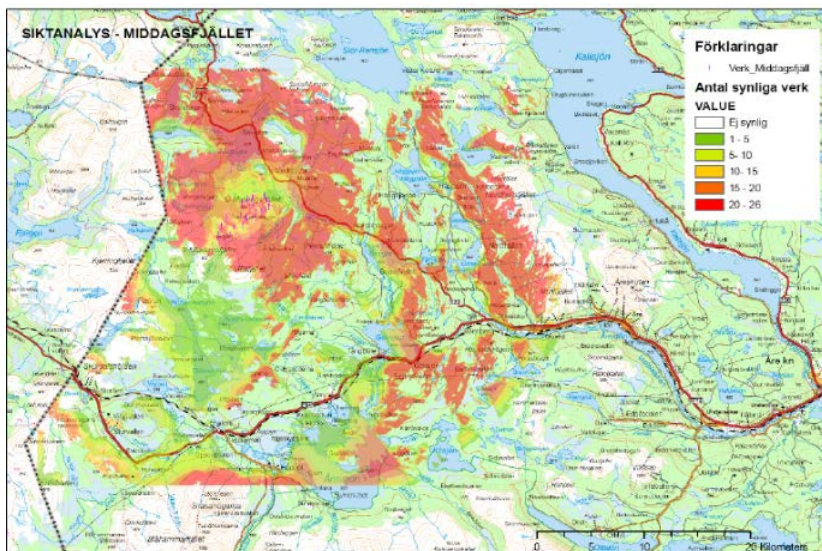
<sup>16</sup> Det bör framhållas att kartbilden idag 2016 i vissa avseende är modifierad. Den bedöms dock i stort kunna förmedla en relevant bild över hur kumulativa effekter av vindkraftens utbyggnad kan komma att påverka den jämtländska landskapsbilden utmed Indalsälven.

utbyggnadsplaner också finns utmed älvens dalgång i Västernorrlands län och ned till kusttrakterna.



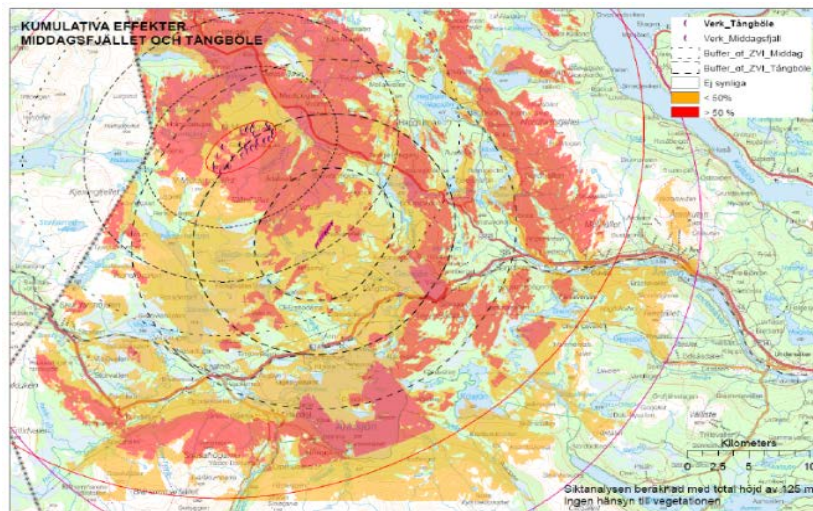
Karta 2: Vindkraft i Indalsälvens avrinningsområde. (Bodén 2009)

Ytterligare ett exempel på K E visar siktanalyserna på kartorna nedan, som visar hur antalet synliga verk i ett landskap förändras när en stor vindpark (Middagsfjället, ett 60-tal verk) kompletteras med två mindre parker (10 verk) i dess närhet.<sup>17</sup> Av siktanalyserna framgår att fler parker genererar betydande visuella kumulativa effekterna i området.



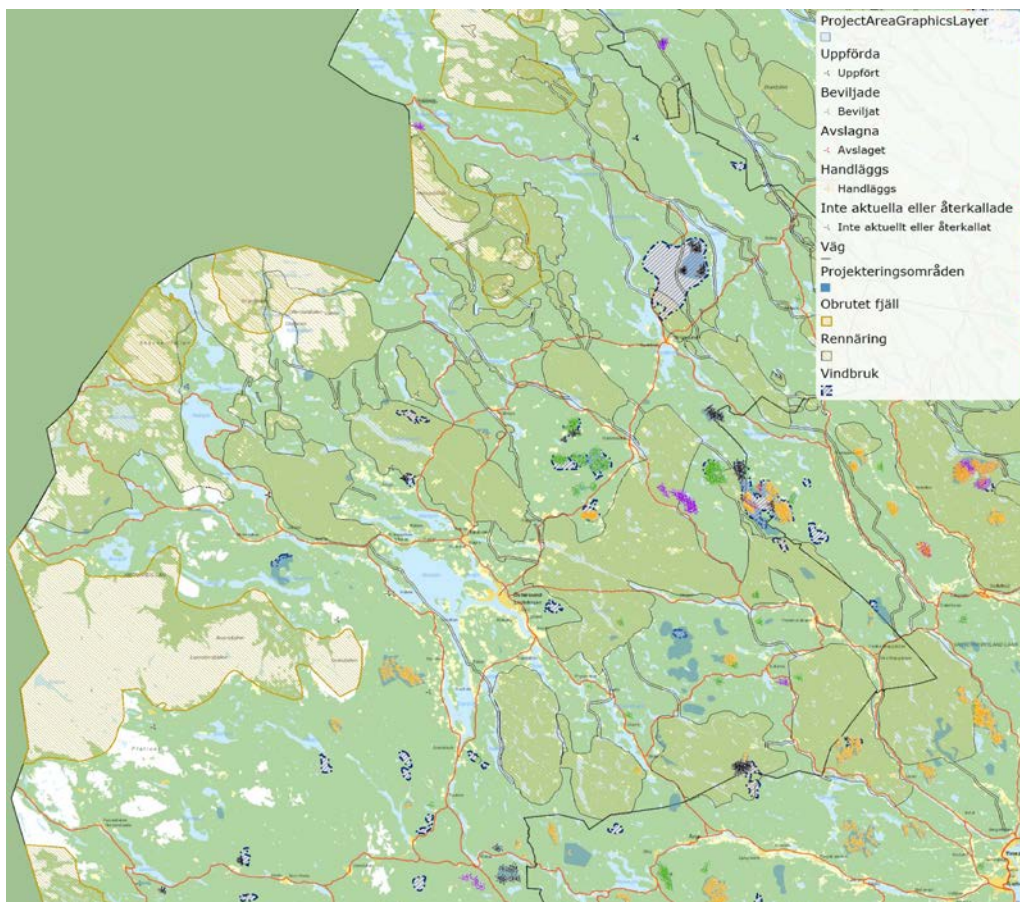
Karta 3 a Vindkraft och kumulativa effekter i västra Jämtland (Bodén 2009)

<sup>17</sup> Projektören (Fred Olsen) drog tillbaka sin ansökan när kommunen inte avsåg att tillstyrka projektet och de två mindre parkerna har inte heller byggts.



Karta 3 b Vindkraft och kumulativa effekter i västra Jämtland (Bodén 2009)

Av den ovan presenterade kartan över de fem nordliga länen framgår att vindkraftsintressets anspråk i högre utsträckning riktar sig mot fjällandskapet i Jämtlands län jämfört med andra norrländska län. Även trycket på skogslandet i gränstrakterna mellan Jämtland och Västernorrlands län framstår högt, områden som tillika är av stort värde för rennäringen. Det dagsaktuella läget i mars 2016 avseende vindkraftens anspråk i Jämtland/Härjedalen framgår av kartbilden nedan. Studiens geografiska fokus är det obrutna fjällområdet från Sylarna i väster till Oviksfjällen i Öster (92 km) och Ljunsans dalgång utmed väg 84, förbi Linsell och Sonfjällets Nationalpark mot Funäsdalen och norska gränsen. Båda områdena aktualiserar frågan om vindkraftsparkers KE i fjällnära miljö och kalfjällsmiljö (Glötesvålen). I förstnämnda område aktualiseras frågan främst genom vindprojekten i Moskogen och Dalåsen och i sistnämnda främst genom vindparken som färdigställdes i Glötesvålen 2015 och några midre parker i området kring Tännäs och Messlingen. När det gäller vindkraftens utbyggnad och rennäringens vinterbetesområden riktas intressen främst mot områdena i östra Jämtland i gränstrakterna mot Ångermanland.



*Karta 4 Vindkraft och planerade vindkraftsprojekt i Jämtland 2016*

*Källa: Länsstyrelsen i Jämtlands län 2016*

## 2. Utgångspunkter

### 2.1 Vindkraftens anspråk, utbyggnad och effekter

I Sverige har under det senaste decenniet flera vindparker uppförts i fjällnära områden och planer på en utbyggnad i kalfjällsmiljö finns även på den norska sidan. I Jämtlands län har i några fall en utbyggnad skett i anslutning till kalfjällsmiljö och även nya projekt är under planering. Under 2014 har OX 2 uppfört ett 30-tal 125 meter höga verk för IKEA på Glötesvålen i Härjedalen (kalfjällsmiljö), beläget nära tolv kilometer från gränsen för Sånfjällets nationalpark. Planer finns också på att bygga en fjällnära vindkraftspark i anknytning till Oviksfjällen i Bergs kommun. Dalåsen Vind AB planerar där ett 50-tal cirka 200 meter höga vindkraftverk. Andra fjällnära projekt är Galberget med 16 verk i Berg och projekt Moskogen i Åre kommun med ett 40-tal 190 meter höga verk. Dessa tre vindkraftsprojekt är placerade i nära anslutning till det av riksdagen utpekade obrutna fjällområdet i Jämtland. I Krokoms kommun prövas Tornäsprojektet (10-tal verk), och i Härjedalen återfinns några mindre anmälningsspliktiga anläggningar i fjällnära miljöer. I gränstrakterna mot Norge norr om Storlien har EON överklagat ett beslut av norska myndigheter om att inte tillstyrka en vindpark i Kopperå, nära Middagsfjället i västra Jämtland. Sedan tidigare har ett antal mindre anmälningsspliktiga projekt och vindparker uppförts i anknytning till kalfjäll och kalfjällsnära miljöer som Storrund och Långåvålen. (Länsstyrelsen Jämtland 2015-06-14)

Den storskaliga utbyggnaden i mellersta Norrland har dock hittills skett framför allt i skogslandet. Utbyggnaden har där tagit vinterbetesland i anspråk och i vissa fall kolliderat med rennäringen som riksintresse, till exempel inom Jiingevaerie samebys vinterbetesland i östra Jämtland. Under utbyggnadens inledningsfas framträdde där intressekonflikterna som en oäkta konflikt och därmed även som ett lösbart problem för att därefter omvandlas till en äkta konflikt och ett dilemma som ett resultat av bland annat kumulativa effekter till följd av ytterligare utbyggnadsprojekt (*Bergstrand 2014, Intervju, ÖP 2014-08-21 "Sameby överklagar vindkraft*). Renskötelsens problem kan enligt Naturvårdsverket förklaras av en ökad grad av exploatering som leder till förlust av betesmark och en försämrad betesro. Det förklaras i sin tur av förekomsten av storskaliga turistanläggningar, vindkraft, storskaligt skogsbruk, mineralutvinning och tillhörande infrastruktur. Även verksamhet relaterat till rörligt friluftsliv och småskalig turism skapar problem, liksom vattenkraftens utbyggnad. Fragmenterade marker och kumulativa effekter utgör enligt Naturvårdsverket bland de största hindren för *rennäringen* (NV-04173-13, s. 63).

I allmänhet saknas alternativ till storskaliga investeringar i de bygder där större vindkrafts-utbyggnader hittills har skett. De regionala sysselsättningseffekterna under utbyggnadsskedet har varit betydande,<sup>18</sup> vilket dock inte förändrar att utbyggnaderna har konkurrerat med andra näringar och intressen om mark och samhällets resurser. Avsaknaden av en mer differentierad syn på vindkraftens utbyggnad och dess effekter försvårar möjligheterna att skilja på äkta och oäkta konflikter mellan olika markanvändningsintressen (Bodén 2009). Studier visar också att det ofta föreligger ett behov av specifika planeringsinsatser och extra kompensation och utvecklingsmedel till den lokala nivån för att maximera nyttan och minimera onyttan av en utbyggnad (NV 2012 a, NV 2013). Andra studier visar att vindkraftsprojekt "prompts us to ask how our regulatory agencies can reasonably value and measure the affective realms of renewable energy". Fokus bör också, enligt Phadke, riktas mot deskriptiva och normativa frågor om hur visuella effektstudier är utformade, vilka uppfattningar som speglas, räknas och uppfattas som tillämpliga. Denna typ av frågor uppmärksammas även av Schindler (2014),

*"Landscape should not be passed over as just aesthetic views. Research includes a "place identity theory where a person's identity is tied to valued landscapes /.../. In other words landscapes has a symbolic value so those with a strong bond to their community may view windfarms as a form of alien invasion".*

I en syntesrapport om vindkraft (NV 2012 R 6497) refereras till ett flertal olika studier om bland annat människors hälsa, ekonomiska behov och deras natur- och kulturmiljöer. I relation till landskapet betonas den roll upplevelsevärden (erfarenhet, kunskap, intressen och förväntningar) och bruksvärde (landskapet som resurs för boende, näringsliv, turism och friluftsliv) spelar för landskapets utformning.<sup>19</sup> Clark (2009) framhåller även fysiska platsbundna monumentets betydelsebärande roll för landskapskapsbilders natur- och kulturhistoriska miljöer, vilka formas av samspelet mellan människors upplevelser av landskapet och dess visuella estetik. Andra studier framhåller att upplevelser av landskap är socialt och kulturellt betingade konstruktioner som är svåra att generalisera (Peters 2010;

---

<sup>18</sup> Under utbyggnadsskedet är sysselsättningseffekten betydande. I Jämtland/Härjedalen har antal årsarbeten för åren 2011, 2012 och 2013 uppskattas till omkring 200, 300 och 600 stycken. En kartläggning av leverantörskedjorna visar att 383 företag har varit verksamma vid bygget av två vindparker, varav 204 företag av dessa haft ett arbetsställe förlagt till Jämtland och att 82 procent av dessa har sitt säte förlagt till länet. Av resterande 179 företag har 150 ett svenskt arbetsställe och 29 ett utländskt. (Vindkraftcentrum 2014-03-13). Utöver dessa effekter framhålls investeringar i vägar och fiberkablar, markarrenden, lokalt delägande och kompensations- och utvecklingsmedel.

<sup>19</sup> Formella analyser av landskap betraktar generellt angivna och mätbara fakta (färg, höjd, tjocklek, ljud och antal turbiner), d v s inte nödvändigtvis kvalitativa aspekter.

Cosgrove & Della Dora 2009; Lambert, Martins & Ogborn 2006). Människors identitet och subjektiva upplevelser av landskapet bedöms endast kunna förstås i sitt specifika sammanhang och om den inkluderar den maktposition de representerar (Aitken 2010). Vad utbyggnadsintressenas sociala ansvar och CSR-strategier (Corporate Social Responsibility) innebär och står för är omdiskuterat.<sup>20</sup> Väl fungerande strategier bedöms dock bidra till ett bättre "underbyggt, vidare och mer hållbart beslutsfattande" genom att fler etiska perspektiv beaktas, som dialog-, plikt-, dygde- och konsekvensetik (Borglund 2012 s.63). Dialogetiken ger exempelvis olika experter möjlighet att fånga "vanliga" människors upplevelser av landskapet.

Av Naturvårdsverkets strategiplan för att värna miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö framgår att landskapsbildens mer orörda natur- och kulturmiljöer utgör viktiga upplevelsevärden. (NV-04173-13 s. 19f.). Av planen framgår även att fjällområdets storslagenhet estetiskt påverkas av dess topografi och öppenhet, vilket gör att visuella störningar och buller- och skugginslag lätt kan uppstå i förhållandevis opåverkade landskap. Omfattningen och graden av hot mot fjällens kulturmiljöer bedöms vidare vara oklart, eftersom endast drygt en fjärdedel av fjällområdet har inventerats (Ibid s. 199, s. 122). Även utbyggnaden av vindparker, vägnät och kraftledningar bedöms påverka olika vattenmiljöer och djur- och växtarter samt ibland medföra en fragmentering av naturtyper och arter. Till detta kommer internationella åtaganden som påverkar fjällområdet genom uttalade skyddsbehov; biologisk mångfald, habitatförlust, fragmentering och försämrade ekologiska funktioner. Generellt framhålls i planen att skyddsåtgärder bör beaktas i större utsträckning vid exploateringsprojekt som exempelvis vägar, kraftledningar, vindkraftverk, telemaster, turistanläggningar, vandrings- och skoterleder. (Ibid s. 117)

## 2.2 Den juridiska och politiska spelplanen<sup>21</sup>

Tillstyrkans- och tillståndprocessen för större exploateringsprojekt sker inom ramen för ett komplext juridiskt och politiskt ramverk. Det kan åskådliggöras i termer av den nytta och onytta som olika bevarar- och exploateringsintressen ger uttryck i de processer som föregår större vindkraftsprojekt, liksom utifrån miljömål och intressen som ger stöd för

---

<sup>20</sup> Borglund (2012) framhåller att en ståndpunkt, som baseras på Nobelpristagaren Milton Friedman, gör gällande att "företag har ett och endast ett socialt ansvar: att använda resurser och engagera sig i aktiviteter som syftar till att öka företagets vinst inom spelets regler" (ibid. s 18). En senare ståndpunkt från EU-kommissionen gör gällande "att företagen på frivillig grund integrerar sociala och miljömässiga hänsyn i sin verksamhet" och att företagens roll för samhället blir allt viktigare (ibid. s.23).

<sup>21</sup> Avsnittet baseras på en bearbetning av kapitel 2.1 rapporten "Lokal nytta av vindkraft" (Bodén 2014)



alternativt motverkar en utbyggnad. Dessa mål och intressen (riks-) utgör tillsammans med landskapskonventionen ett underlag för juridiska tillståndsprocesser (MPD, MD, MÖD) och kommunala översiktsplaner och tillstyrkansbeslut i enlighet med plan- och bygglagen (PBL), miljöbalken (MB) och i vissa fall lokala policyer samt brottsbalken.<sup>22</sup>

Bedömningsunderlaget vid en miljöprövning omfattar ett projekts effekter och konsekvenser (planerade och tänkbara), behov av förebyggande skade- och hänsynsåtgärder, konsekvenser för identifierade miljövärden samt uppföljnings- och anpassningsåtgärder. När fokus riktas mot projekts kumulativa effekter integreras ett flertal olika perspektiv så som ett större geografiskt område, dynamiskt tidsperspektiv (dåtid, nutid och framtid) och ett brett verksamhetsperspektiv (planerad och andra verksamheter). Intresset riktas även mot ett projekts förutsägbara och rimligen förutsägbara effekter och dess direkta, indirekta och synergistiska konsekvenser (VTI 2010). Dessa aspekter återfinns, enligt Lerman (2014), i de grundläggande krav som kan ställas på en MKB. Det förhindrar inte att Lerman gör bedömningen att dessa krav kan bli tydligare i prövningsprocessen med stöd av en specifik analys av kumulativa effekter.



Figur 3: Formell gång vid miljöprövning av vindkraft enligt miljöbalken.  
Källa: Policydokumentet Lokal nytta (2009).

Plan- och bygglagen 2010:900 (PBL). I PBL uttrycks det så kallade "kommunala planmonopolet" som att "det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten" (PBL 1 kap 2 §). Nyttan med riksintresset vindkraft framträder i ett regionalt/lokalt perspektiv i form av att en utbyggnad skapar klimatnytta, främjar infrastruktursatsningar, ger jobb, arrendeintäkter och utvecklingsmedel (bygdemedel). Onyttan

<sup>22</sup> Brottsbalken (1962:700). Kommunernas önskemål om extra insatser för lokal nytta har av vissa vindkraftsdebattörer likställts med utpressning och exploitörers löften om extra insatser bedöms kunna betraktas som muta. Andra har hävdade att löften om bygdemedel före tillståndsbeslut är olagliga, eftersom det är att betrakta som muta.(SR Kaliber 2013, ÖP 2013)

kopplas vanligtvis till motstående riksintressen som rennärning och friluftsliv, habitatsförordningar och andra intrång i "vardagslandskapet" (Bodén 2014).<sup>23</sup> I de kommunala översiktsplanerna redovisas och omsätts nationella mål och riksintressen till lokala mål. Målen processas i en lokal demokratisk planeringsprocess där det sker en bred och samlad avvägning av nytto- och onyttoeffekter ur ett nationellt och ett lokalt perspektiv. Vid motstående riksintressen ska översiktsplanen visa vilket eller vilka intressen som enligt kommunen ska ha företräde (3 kap 10 § MB och 3 kap 5 § PBL). För att miljötillstånd ska kunna ges av miljöprövningsdelegationen (MPD) krävs kommunens tillstyrkan (16 kap 4§ MB).<sup>24</sup> En kommun har ett inflytande över riksintressena genom kravet på att redovisa dessa i översiktsplanen (utbredning och egenskaper) och om motstående intressen förekommer göra en avvägning av vilket, som enligt kommunens mening, har företräde. Om länsstyrelsen godkänner redovisningen i sitt granskningsyttrande ger översiktsplanens ställningstaganden en stark vägledning vid miljöprövningar. En allmänt accepterad princip är att man vid ett intrång i första hand ska försöka undvika, därefter lindra och i sista hand kompensera skadan som uppstår till följd av en åtgärd (M B 16 kap 9 §).

*Miljöbalken (MB).* Miljöbalken baseras på tidigare skyddslagar och på naturresurslagen (avvägningslag). Lagen avsåg att skydda och tillvarata olika och ibland motstående intressen; riksintressen och lokala/regionala allmänna intressen (natur- och kultur, rennärning, turism- och rekreation, mineral- och energiutvinning). Den svenska miljöbalken, som är baserad på EU:s direktiv om miljökonsekvensbeskrivning (MKB), stadgar hur prövningsprocessen ska ske vid större projekt. Välgrundade beslut kräver en hög kompetens att beskriva, mäta och analysera olika besluts miljöeffekter, och eftersom direktivet är ett bindande minimidirektiv bedöms det ge Sverige en möjlighet att höja ribban i prövningsprocessen. Denna process utgår från en faktisk situation ("baseline") och följs av ett nollalternativ, som beskriver vad som händer om projektet inte genomförs.

---

<sup>23</sup> Endast i vissa fall kan regeringen tvinga en kommun att planlägga ett område och få länsstyrelsen att överpröva detaljplaner, exempelvis om riksintressen inte beaktas (PBL 11 kap 10, 15, 16 §). De viktigaste instrumenten kommunernas arbete är översiktsplanen och detaljplaner, varav sistnämnda innebär att kommunens beslut blir formellt bindande.

<sup>24</sup> I syfte att förenkla tillståndsprocessen togs dubbelprövningen bort 2009. Lagändringen innebär att enbart större vindkraftsprojekt skulle miljöprövas och kommunernas inflytande tryggades genom kravet på kommunal tillstyrkan. En utebliven tillstyrkan ("kommunalt veto") eller ett beslut att inte planlägga kan inte överklagas i sak, utan endast laglighetsprövas Av Prop. 2008/09;146 s.49 framgår enligt motivtexten till lagändringen att kravet på tillstyrkan ger "en mer begränsad möjlighet för kommunen att förfoga över sitt planmonopol". Detaljplan krävs endast i områden där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse eller anläggningar (PBL 4 kap 2-3§§). Även om hänsyn ska tas till kommunernas översiktsplaner är, utöver de frågor som styr lokaliseringen till lämpliga områden, lagstödets ringa när det gäller att beakta den lokala nyttan av en utbyggnad.

Därefter kommer miljömålen in som ett stöd för att utvärdera betydelsen av ett projekts effekter och konsekvenser för olika intressen. Om målen motverkas kan det innebära allvarliga konsekvenser för ett specifikt intresse, medan det för andra kan innebära positiva effekter. (Lerman 2014)

Miljöbalken kan till skillnad från plan- och bygglagen förenas med olika ekonomiska krav.<sup>25</sup> Balken ger också möjlighet att ställa krav på olika former av kompensation för kvarstående miljöskada (MB 16 kap 9 §). Så kallade skadeköp är dock inte lagligen möjliga, det vill säga att en olämplig etablering tillåts därför att kompensationen är riklig (Lerman, P 2014 intervju). Lagstöd för krav på kompensation av ekonomisk art finns endast i MB 16 kap 9 §. Paragrafen innebär att tillstånd eller dispens får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta undersökningar, bevarandeåtgärder och "särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför".<sup>26</sup>



Figur 4: Miljöprövningens olika aspekter enligt miljöbalken.

Källa: Energimyndigheten 2014.

*Landskapskonventionen* avser att främja framväxten av en rikare livsmiljö genom att allmänhetens och lokalsamhällets delaktighet stärks i utformningen av alla typer av landskap. Konventionen sätter fokus på vardagslandskapets utformning och avvägningen mellan olika intressens upplevda nytta/onytta ur ett helhetsperspektiv ([www.raa.se](http://www.raa.se)). Myndighetsbeslut kan inte fattas med direkt tillämpning av konventionen. Det vill säga,

<sup>25</sup> Vanligtvis ställs till exempel krav på säkerheter för framtida avveckling av vindkraftverk.

<sup>26</sup> Krav på kompensation för vindprojekts intrång och påverkan på allmänintresset (boendemiljö), har så vitt författaren vet, hittills endast infogats i ett miljötillstånd. Länsstyrelsen Västerbotten, MPD beslut 2011-08-19, ärende 551-1666-2010. Fäboliden år 2011.

den saknar rättsverkan men ska ge underlag och fakta för de bedömningar som sker inom gällande lagstiftning, som till exempel PBL och MB (intervju Lerman 2014-03-05).<sup>27</sup>

I *Naturvårdsverkets allmänna råd* står under rubriken "Redovisning av bedömningar om betydande miljöpåverkan" att dessa bör ange "både resultaten /.../ och skälen för bedömningen." (NFS 2009:1, s. 53) Särskilt bör uppmärksammas projektens betydelse för "andra planers och programs miljöpåverkan", liksom dess "styrande effekt eller påverkan på befintliga och kommande planer eller program" och sådant som förstärker eller motverkar miljöpåverkan. Även förväntade och möjliga miljöproblem framhålls som viktiga att beakta, vilket även gäller typ av påverkan, område som påverkas och totaleffekt. Positiva och negativa miljöeffekter bör inte heller kvittas mot varandra, och effekter av olika slag (sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga) bör uppmärksammas på kort, medellång och lång sikt. Vad som kan tänkas bli berört av miljöeffekter och på vilket sätt det sker bör även det beaktas, var och en för sig och sammantaget (Ibid. s.52) Med hänvisning till 6:e kap. 12 § i miljöbalken ges flera exempel på *miljökvalitetsmål* som kan påverkas; biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kultur lämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter.

### 2.3 Miljöbalken – utmaningar och rättsfall

I en nulägesbeskrivning (NV 2015-06-25) av den problembild som mött miljöbalkens intressenter under dess 15-åriga historia framhålls tre grupper av problem kopplat till lagstiftning (innehållet), brister i tillämpning (användningen) och genomförande (förutsättningar).<sup>28</sup> När det gäller sistnämnda uppmärksammas kunskapsbrister inom myndigheter och bland utövare. Även otydliga eller felaktigt tolkade bestämmelser uppmärksammas, liksom att praxis och regleringar saknas eller inte är ändamålsenliga. I en senare nulägesbeskrivning konstateras att tillämpning av miljöbalken är bristfällig avseende

---

<sup>27</sup> Se även Laven, D., m. fl. och deras studie om *New Challenges for Managing Sustainable Tourism in Protected Areas: An Exploratory Study of the European Landscape Convention in Sweden*.

<sup>28</sup> I nulägesbeskrivning, som har titeln "777 Problem - Miljöbalksprojektet", utgörs dessa 777 problem av kommentarer och inspel från statliga myndigheter, kommuner, domstolar, företag, organisationer och universitet/högskolor.

bedömning, beslutsmotivering och rimlighetsavvägningar samt att det är svårt, som framgår av citatet nedan, att väga miljöintresset mot andra intressen.(NV 2015-07-08).<sup>29</sup>

*"/Det/ handlar om konflikter och svårigheter mellan olika motstående allmänna intressen och miljön, /.../. Det kan även vara problem som uppstår då olika miljöintressen står mot varandra ... /relaterat till/ bristande tillämpning av hänsynsreglerna och miljöbalkens portalparagraf." (Ibid. s.6)*

Av sammanfattningen framgår vidare att:

- *"Portalparagrafen inte tillämpas utifrån dess lydelse och miljöintresset får ofta stå tillbaka mot andra samhällsintressen. /.../. Både natur- och kulturmiljövärden ska bevaras, men någon vägledning till hur de ska vägas mot varandra ges inte i varken MB eller Kulturmiljölagen. /.../. Enligt balken har naturen ett eget skyddsvärde. Detta väger alldeles för lätt om det inte finns ngt uttryckligt skyddsintresse (Natura 2000, naturreservat). /.../. Miljöbalken i dagens utformning är inte utformad för produktion som indirekt påverkar miljön". /.../. Domstolarna borde själva väga in miljömålen i tillståndsprovningen. Det behövs ett miljömål om resurshushållning./.../ Få in miljömålen i portalparagrafen (eller i 2 kap). "* (Ibid. s.7f.)
- *Det föreligger en "... otydlighet kring riksintressen och definition av betydande miljöpåverkan." (Ibid s.9 f.)*
- *"Prövningsmyndigheternas förutsättningar brister. MMD saknar resurser att utreda frågor på egen hand, om myndigheterna inte svarar blir underlaget bristfälligt, /.../. MMD saknar nödvändig kompetens /.../ mer resurser behövs till myndigheterna som deltar i provningen. /.../. Det saknas specialutbildade domare inom miljö rätt" (Ibid. s.14).*
- *"Brister i bedömning och hanteringen hos prövningsmyndigheterna."/.../ där man ska ta samhällsekonomisk hänsyn ges de strikt ekonomiska intressena för stor tyngd. /.../. Detta innebär att domstolarna oftast väger in både strikt samhällsekonomiska och företagsekonomiska vinster, men inte fullt ut andra intressen, såsom friluftsliv, ekosystemtjänster, biologiska och ekologiska värden m.m. /.../. Resurshushållningsprincipen åsidosätts /.../(Ibid. s. 15f).*
- *"Allmänna hänsynsreglerna. Kortsiktiga intressen väger ofta tyngre än långsiktiga bevarandeintressen. Försiktighetsprincipen tillämpas ofta inte. Hänsynsreglerna bör*

---

<sup>29</sup> Sammanfattning av inspel som kommit till Naturvårdsverket inom miljöbalksprojektet (Ver.2).

*beakta verksamheter som var för sig har försumbar betydelse, men som gemensamt har kumulativa effekter på hälsa eller miljö.” (Ibid. s.18 f)*

Andra problem som intressenterna uppfattar berör uppfattningen om att domstolarna inte i tillräcklig utsträckning beaktar försiktighetsprincipen, frågor om resurshushållning och energieffektivisering samt att de inte har ”någon linje för hur de ska hantera dessa frågor (Ibid. s.20). När det gäller frågan om lokalisering framhålls att:

*”Platsvalsregeln gäller inte enbart vid nyetablering. /.../. Även effekterna av en verksamhet eller åtgärd kan förorsaka en ändrad mark- eller vattenanvändning. Detta borde uttryckas i författningstext, så att detta förhållande inte förbises när myndigheter och domstolar bereder och beslutar om ändringar i verksamheter som inte leder till ändrade ytanspråk för platsen där verksamheten bedrivs”. Exempel som ges avser bland annat hanteringen av lokaliseringalternativ och när en anläggning får en större visuell påverkan på omgivningen. (Ibid s. 20f)*

Kritik riktas även mot rimlighetskriteriet och hur dels priset sätts vid avvägningen mellan miljövinster och företags- och samhällsekonomiska kostnader, dels att utfallet sällan redovisas. Andra bedömningar gör gällande att riksintressen för naturvård och friluftsliv ofta hanteras ofta felaktigt när de ställs mot motstående riksintressen. Avvägningsregeln (MB 3 kap. 10 §) fungerar inte som avsett och balkens syften har ofta dåligt genomslag. Möjligheten att peka ut landskapsriksintressen som baseras på värdet av två eller flera av faktorerna kulturmiljö, naturmiljö och friluftsliv (MB 3 kap. 6§) bedöms inte heller utnyttjas. (Ibid. s 21)

## 3. Empiri

### 3.1 Domar<sup>30</sup>

#### Sju rättsfall

Flera av de ovan presenterade utmaningarna som miljöbalkens intressenter ställs inför i sitt dagliga arbete är kännetecknande också vid miljöprövning av större vindparker. Nedan presenteras sju stycken domslut från mark- och miljööverdomstolen (MÖD) som belyser vissa frågor som uppmärksammas inom miljöbalksprojektet, inklusive frågan om kumulativa effekter och vindkraft.

**Fengersfors** (M 4034-13 daterad 2014-10-23). Mark- och Miljööverdomstolen (MÖD) avslår en överklagan av mark- och miljödomstolens (MMD) dom om uppförandet av en mindre vindpark i Fengersfors. Av domen framgår att en visuell syn inte bedöms nödvändig med motiveringen att de kumulativa effekter av buller och skuggor är en tillsynsfråga och att frågan om hinderbelysning avgörs av vad lagstiftningen medger. Påverkan på landskapet bedöms, i enligt 2:a kap 6§ MB, inte bli större än vad som får accepteras. När det gäller riksintressen för friluftsliv enligt 3 kap. § 6 och § 4 i MB framhålls att dessa är belägna utanför själva exploateringsområdet området och därför inte kan "anses bli påverkade annat än i mycket liten utsträckning". När det gäller ekonomisk ersättning för skada på fastighet framhålls i domen att en sådan först bevisas och därefter avgörs i en särskild prövning.

**Glötesvålen** (M 10316-09 daterad 2010-10-14). Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagan av en dom i MMD (Östersund M 888-09) om tillstånd att uppföra ett 30-tal vindkraftsverk på **Glötesvålen**, som är ett kalfjällområde i närheten av Sonfjällets nationalpark (12 km) i Härjedalen. Miljörådet Ove Eriksson framför i MMD en skiljaktig mening med motiveringen att

- markområden är ringa påverkat av exploateringsföretag och att det så långt som möjligt ska skyddas i enlighet med MB 3 kap. 2 §.

---

<sup>30</sup> Flertalet av de domar som refereras i detta avsnitt finns även omnämnda i följande källa.  
<http://docplayer.se/11556136-Kronologisk-lista-med-rattsfall-avseende-vindkraft-i-huvudsak-fran-mod-darutover-nagra-andra-fall.html>

- olika riksintressen gör sig gällande i området; rennäring (MB 3:e kap. 5§), turism- och friluftsliv (MB 4:e kap. 1-2 §) och energiproduktion (MB 3:e kap. 8 §). Om riksintressen står emot varandra ska det som främjar en långsiktig hushållning ges företräde (MB 3 kap.10 §).
- ett skydd för rennäringen, landskapsbilden, friluftslivet och stammen kungsörnar var för sig inte är ett skäl att avstyrka en etablering av vindkraft. Tillsammans med den avvägning som ska ske, i enlighet med 3 kap. 10 §, överväger dock "skyddsvärdena ovan och skyddet för stora orörda områden intresset för energiproduktion".
- Glötesvålen inte är avgörande för att målet för förnybar energi ska uppfyllas regionalt eller nationellt.<sup>31</sup>

Kammarkollegiet (KK), en av de parter som överklagade MMD:s dom, hänvisade till att "unika geovetenskapliga värden kommer att förstöras" vid en exploatering, vilket är en uppfattning som delas av Sveriges Geologiska Undersökningar (SGU) i deras remissyttrande. Även Naturvårdsverket motsätter sig en exploatering av Glötesvålen med hänvisning till dels områdets naturvärden och nationella geologiska värden (MB 4:e kapitlet 1-2 §, 2 kap. 6:e §, 3:e och 4:e kap.), dels att prövningen av vindprojektet varit otillfredsställande utifrån artskyddsförordningen.

Av mark- och miljööverdomstolens motivering att avslå överklagan framhålls att Glötesvålen

- inte utpekats som riksintresse för naturvård i enlighet med 3:e kapitlet 6 § i M B
- inte heller har något formellt skydd (naturreservat eller dylikt)
- områdets geologiska värde går att förena med energiutvinning

När det gäller landskapsbilden konstaterar MÖD att områdets karaktär inte "förändras på ett sådant påtagligt sätt att tillstånd inte kan medges på denna grund". I motiveringen till domslutet framgår att kommunens tillstyrkan beaktas av domstolen.

---

<sup>31</sup> Sistnämnda motiv riktar även intresset mot frågan om "Vindkraft på rätt plats", vilket bl.a. diskuteras i ett projekt finansierat av Energimyndigheten (Naturskyddsföreningen och Studieförbundet Vuxenskolan).



**Taka-Aapua, Rautiorova** (M 2210-08 daterad 2008-11-19). Mark- och miljööverdomstolen modifierar i sin dom ett beslut i MMD (Umeå M 2249-06) om en utbyggnad av vindkraft i Övertorneå kommun, vilket bland annat innebar att antalet verk reducerades från 19 till 14 och att området Taka-Aapua fredades från exploatering. Naturvårdsverket kom att överklaga domen till Högsta Domstolen, och innan överklagan togs upp drog bolaget tillbaka sin ansökan och projektet avbröts i sin helhet. Av domskälen i MÖD framgår att;

- lokaliseringen ska ske med beaktande av riksintressen, minsta intrång för människors hälsa och miljö, en god hushållning av naturresurser och miljöbalkens portalparagraf om hållbar utveckling.
- Exploateringsområdet ingår som värdekärnor i en av Sveaskog inrättad ekopark och omfattar fyra bergstoppar med mycket höga naturvärden men har inte utpekats som riksintresse för naturvård och saknar formellt skydd.
- En etablering påverkar "inte påtagligt /.../ rennärningen i området".
- Området utpekats som riksintresse för energiproduktion, vilket "får anses innebära att området bör skyddas ... från annan användning".

Av underlaget till domslutet framgår att bevararintresset gör gällande att en exploatering av området leder till irreparabla skador på unika biotoper för växt- och djurliv genom habitatsförluster och en fragmentering av landskapet. Att anläggandet av vägar och verk har en negativ effekt på dessa naturvärden delas av domstolen för ett av de fyra områdena. För övriga tre görs bedömningen att naturvärdena inte "i ett långsiktigt perspektiv påverkas på ett sådant sätt att det föreligger hinder mot tillåtlighet". En av domstolens ledamöter, hovrättsrådet Anders Holmstrand, anmälde en skiljaktig mening. Av motiveringen framgår att kumulativa effekter relaterade till exploateringsområdets fyra bergstoppar indirekt påverkar Holmstrands beslut.

*"Naturvärdena /.../ är så betydande och risken för negativ påverkan så överhängande att hindren möter mot att tillåta uppförandet av vindkraftverk där; bedömningen gäller oavsett att syftet är att möjliggöra ett tillskott av förnybar energi. Det innebär att åtminstone hälften av de med ansökan avsedda vindkraftverken inte kan tillåtas. På grund här av och då bolaget förklarat sig sakna intresse av ett mer begränsat tillstånd lämnar jag med ändring av miljödomstolens dom bolagets ansökan utan bifall".*

**Svartnäs** (M 9650-12 daterad 2014-01-24). **Svartnäsprojektet** i Falu kommun gällde inledningsvis 115 vindkraftverk om en höjd av 180 meter i sex delområden. Tillstånd om 83 verk gavs av MPD, vilket överklagas av Bergvik Skog AB till MMD, som avslog klagan i sin helhet med hänvisning till bland annat kravet om lämplig lokalisering (2 kapitlet 6 § i MB). Domen överklagades i sin tur till MÖD och tillstånd gavs till 53 verk.

Underlagen till domsluten visar att frågan om kumulativa effekter (K E) diskuteras av både klagande, motparter och domstolar. I klagandes (Bergvik) diskussion (MÖD) görs gällande att MMD missuppfattat omständigheterna som är relevanta för K E, eftersom riksintressena för natur- och kulturminnesvård är belägna utanför och inte innanför det tillståndsgivna området. Bergvik framhåller också att domstolen vägt in vindkraftsparkens storlek, att det i sig kommer att betyda en betydande miljöpåverkan och att området redan är påverkat av två näraliggande anläggningar. Att lägga stor vikt vid kumulativa effekter från tidigare etablerade parker som ett motstående intresse ifrågasätts av Bergvik, liksom att det råder oklarhet vilka kumulativa effekter som vägs in. Av Naturvårdsverkets remissvar framgår att både Bergviks alternativa redovisning och redogörelse för de kumulativa effekterna har allvarliga brister, vilket enligt verket innebär att kravet på lämplig lokalisering inte är uppfyllt (s. 26). Bergvik påpekar i sin tur att Naturvårdsverket i sitt yttrande har framfört att;

*"barriäreffekter, hydrologiska effekter och påverkan på friluftsliv, särskilt med avseende på kumulativa effekter, inte tagits upp på ett tillfredsställande sätt. Man saknar en redovisning av hur dessa värden påverkas av ytterligare en park i denna del av Dalarna-Gävleborg. Vidare har Naturvårdsverket framfört att det påverkade området är större än själva projektområdet och att området därmed innehåller skyddsvärd natur med hänvisning till näraliggande riksintressen för naturvård och Natura 2000-områden. Bergvik Skog AB delar inte Naturvårdsverkets uppfattning." (s.31)*

Av domskälen (MÖD) framgår att boende i området gör gällande att deras närmiljö drastiskt försämras om tillstånd ges, framför allt på grund av synintryck och buller och en negativ påverkan på natur- och kulturvärden. Domstolen gör bedömningen att;

*"det är främst landskapsbilden som förändras men det finns även skäl att befara buller och skuggning i några fall. /.../. Det kan därvid noteras att Mörtåsen och Hynsbacken inte ingår i riksintresset för vindbruk. Mot bakgrund av företagens syn i området och ingivna illustrationer*

*framgår att en etablering på Mörtåsen skulle medföra en påtagligt negativ landskapsbildseffekt vid Svartnäs Bruk. Byn med kyrka skulle präglas i hög grad av kraftverken. De föreslagna anläggningarna på Hynsbacken och Enviksberget skulle, tillsammans med Råkenberget, medföra att byn Ryssjön nära nog omringades av vindkraftverk. /.../. Bergvik Skog AB har i andra hand ansökt om att anlägga 53 verk /.../. Beträffande dessa etableringar har /.../ anförts bl.a. att det blir en kumulativ effekt av störningar eftersom andra vindkraftsparker anlagts västerut. Vidare har nämnts att vissa vindkraftverk blir synliga från riksintresset Malmleden på sätt som kan påverka naturupplevelsen /.../. Vid den avvägning som ska göras /.../ är det MÖD:s uppfattning att en etablering av vindkraftverk måste bedömas som lämplig” (s. 41f)*

**Siljanområdet** (M 2504-13 daterad 2014-04-03). I ett mål om tillstånd att uppföra och driva 15 vindkraftverk fördelade på olika platser runt Siljan i Mora kommun medgav miljöprövningsdelegationen (MPD) tillstånd för nio stycken verk.<sup>32</sup> Beslutet överklagades till MMD och därefter till MÖD, som avslog ansökan om tillstånd för projektet i sin helhet och därmed gick emot besluten i både MMD och MPD.

I sin argumentation anför projektägaren Dalavind att:

- den planerade verksamheten inte ligger inom område av riksintresse för friluftsliv och turism utan 4,5 km västerut och att avståndet till Siljan är över 9 km.
- vindkraft kan komma att medföra viss synlighet från Siljansringen, vilket skulle kunna innebära en viss påverkan på de värden som värnas av riksintresset för turism och friluftsliv. Påverkan bedöms dock som acceptabel.
- inventeringen visar att fågelförekomsten är ganska typisk för ett skogsområde i denna del av Sverige och att inget bo för kungsörn påträffats. Området bedöms till stor del redan vara påverkat av mänsklig aktivitet genom ett modernt skogsbruk. (Ibid. s.3f.)

Klagande mot en utbyggnad anför att MÖD ska beakta att MMD

- inte har tagit tillräcklig hänsyn till de bullervärden och kumulativa effekter som projektet medför

---

<sup>32</sup> Inför MPD-prövningen tog Mora kommun bort Sollerön som "grönt område" för en utbyggnad.

- inte kommenterat *”länsstyrelsens yttrande om nödvändigheten av en kulturanalys eller att länsstyrelsen avstyrkt med hänvisning till områdets kungsörnspopulation.”*
- har skjutit upp frågor av avgörande betydelse för själva tillståndsprövningen på framtiden i ett samråd där klagandes intressen kan komma att åsidosättas, vilket bryter mot gällande regler.

Översiktsplan som lokaliseringsprövningen baseras på har enligt klagande inte föregåtts av någon miljöprövning utan istället *”grundas på ett politiskt beslut i strid med miljökontorets avstyrkande. Redovisning av alternativa lokaliseringar saknas helt trots att kommunen i sin vindplan faktiskt anvisat alternativa lägen.”* (Ibid. s. 2).

Av underlaget till domen (MÖD) framgår att Länsstyrelsen i Dalarna framhåller att

- vindprojektet påverkar riksintresset för turismen och friluftslivet och att det i Siljansområdet idag finns ett drygt 30-tal verk och ytterligare 30 verk är anmälda eller har fått tillstånd att uppföras.
- landskapets karaktär (kuperat och milsvida utblickar) gör det *”extra känsligt för exploateringar som fragmenterar horisontlinjerna,*
- En förändring i landskapet medför *”en iögonfallande kontrast mellan nytt och gammalt i ett område där helhetsintrycket och den historiska kontinuiteten är central för landskapsbilden”.*

Länsstyrelsen konstaterar att:

*”Hela området omfattas av kungsörnsrevir. Området utgör även flyg- och sträckområde för kungsörn. Arten finns med på artdatabasens lista över rödlistade arter och betecknas som ”nära hotad”, vilket innebär att det finns en stor risk att arten inom en snar framtid blir kategoriserad som en hotad art och riskerar att försvinna. Kungsörn omfattas också av artskydd enligt 8 kap. miljöbalken och finns med i bilaga 1 till artskyddsförordningen.”* (Ibid. 5)

Av domskälen (MÖD) framgår att

- en etablering på Sollerön ligger inte inom ett område som utpekats som riksintresse enligt miljöbalken 3:e och 4:e kapitel och inte heller kommunens översiktsplan är ett hinder mot en lokalisering.

- Siljan och dess strandområden som ligger i närheten av etableringen skyddas av miljöbalkens 4:e kap. 2 §, vilket innebär att turismens och friluftslivets intressen särskilt ska beaktas. Området är även med hänsyn till sina natur- och kulturvärden i sin helhet av riksintresse enligt miljöbalkens 4:e kap. 1 §.
- Etableringsföretag och andra ingrepp i miljön får endast komma till stånd endast om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. (4:e kap. 1 §).

Turismens och friluftslivets intressen äventyras dock inte om etableringen kommer till stånd enligt MÖD, som framhåller att *”det av betydelse att etableringen överensstämmer med intentionerna i kommunens översiktsplan samt att avstånden till de skyddade områdena är mellan fyra och nio km.”* Därmed saknas anledning att avslå ansökan, vilket också bedöms gälla synpunkter på alternativa lokaliseringar. När det gäller lokaliseringsens lämplighet med hänsyn till dess påverkan på fåglar konstateras att:

*”Samtliga nämnda arter är upptagna på bilaga 1 till rådets direktiv (79/409/EU) om bevarande av vilda fåglar. /.../. En godtagbar lokalisering är en förutsättning för att en verksamhet ska vara tillåtlig. Eftersom frågan om verksamhetens påverkan på särskilt skyddsvärda fåglar i detta fall är av väsentlig betydelse för bedömningen av om lokaliseringen kan godtas, är det inte möjligt att meddela en prövotidsföreskrift i enlighet med bolagets andrahandsyrkande. Sammantaget ska underinstansernas beslut ändras och bolagets ansökan avslås i sin helhet.”*

**Klarälven** (M 11693-13 daterad 2014-12-18). I MÖD:s prövning av Vägverkets byggande av erosionsskydd utmed Klarälven intar frågan om projektets kumulativa effekter en central plats i tillståndsprövningen. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att:

- exploateringsprojektet sker i ett Natura 2000-området och att avgörande för bedömningen om att skada kan uppstå är omfattningen och lokaliseringen av befintliga och planerade åtgärder.
- *det därför är ”nödvändigt att miljökonsekvensbeskrivningen innehåller sådana uppgifter om de kumulativa effekterna som gör det möjligt att ta ställning till den samlade påverkan som kan uppstå på den skyddade miljön. /.../. Det innebär bl.a. att underlaget måste ange*

*hur de olika åtgärderna sammantaget kan påverka möjligheterna att upprätthålla gynnsam bevarandestatus för den utpekade livsmiljön*".<sup>33</sup>

- Klarälvens naturliga meandring redan är tydligt påverkad på grund av älvens reglering. Detta ställer höga krav på att "underlaget för skadebedömningen innehåller en tillräckligt djupgående och omfattande redovisning av de samlade effekterna på området och att underlaget genom bästa möjliga vetenskapliga information identifierar de olika aspekterna av verksamheten"

Mot denna bakgrund gör MÖD bedömningen att MMD:s dom<sup>34</sup> "ska därför, utom såvitt avser fastställandet av prövningsavgiften, upphävas och Trafikverkets ansökan avvisas".

Domskälens visar att Trafikverkets projekt att stoppa erosionsprocessen "på såväl sökt plats som på flera andra platser" på sikt kommer att medföra stora förändringar av älvens naturliga meandring. "Ansökan kan således inte granskas som en enskild verksamhet och frågan om åtgärdernas samlade påverkan på Natura 2000-området måste grundas på en vetenskaplig analys". Miljökonsekvensbeskrivning bedöms vidare inte på ett tillfredsställande sätt belysa alternativa lösningar och inte heller visa att "den planerade verksamheten, tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter inte kommer att skada den livsmiljö som är avsedd att skyddas inom Natura 2000-området".

Av underlaget till domen framgår att Naturvårdsverket påpekar att avsaknaden av en bevarandeplan för Natura 2000-området inte får leda till att lägre krav ställs på det underlag som ska ligga till grund för bedömningen av hur området påverkas av den planerade verksamheten. Det planerade fysiska ingreppen bedöms kunna resultera i negativa effekter på biologiska faktorer och den utpekade naturtypens bevarandestatus.

Trafikverket anför i sin tur att "den påverkan som kan uppkomma ligger väl inom den naturliga variationen i älvdalens bredd. Natura 2000-området påverkas inte mer än rimligen måste få lov att accepteras".

**Avgörande** för bedömningen av om Natura 2000-området Klarälven, övre delen kan ta skada är enligt Mark- och miljööverdomstolen omfattningen och lokaliseringen av befintliga och planerade erosionsskydd inom området. Av domsluten framgår vidare att det

---

<sup>33</sup> MÖD hänvisar i sammanhanget till EU-domstolens dom den 21 september 1999 i mål C-392/96 och till 16 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken.

<sup>34</sup> Mark- och miljödomstolen, som godkänner den i målet ingivna miljökonsekvensbeskrivningen, lämnar Trafikverket tillstånd enligt 7 kap. 28 a § samt 11 kap. 9 § miljöbalken till skydd för väg 62 att på de i ansökan redovisade fastigheterna lägga ut erosionsskydd längs Klarälven.

är "nödvändigt att miljökonsekvensbeskrivningen innehåller sådana uppgifter om de kumulativa effekterna som gör det möjligt att ta ställning till den samlade påverkan som kan uppstå på den skyddade miljön".

**Örndalen** (M 2630-14 daterad 2015-02-16) MÖD avslår överklagan från Örndalen. Exploatering AB (nedan Bolaget). Ärendet har sin bakgrund i att Länsstyrelsen i Jämtlands län den 23 maj 2013 beslutade att med stöd av 14 § artskyddsförordningen (2007:845) meddela Örndalen Exploatering AB dispens från förbud mot exploatering enligt 4 § p. 2 och 4. Beslutet motiverades med att uppförandet av en större skid- och turistanläggning i Härjedalens kommun inom kungsörnsreviret Örndalen har "ett allt överskuggande allmänintresse".

Av MÖD domskäl framgår att den planerade anläggningen inte utgör tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse och att Länsstyrelsens beslut därmed strider mot 14 § artskyddsförordningen och unionsrättsliga förpliktelser. Domstolen finner även att "gynnsam bevarandestatus för kungsörn är lång ifrån uppnådd ... /och/ bolaget har inte gjort en samlad bedömning av påverkan på kungsörn från andra pågående och planerade verksamheter", så kallade kumulativa effekter. Bolaget har inte heller kunnat motivera varför Örndalen är den lämpligaste lokaliseringen för den planerade exploateringen och inte heller tagit hänsyn till försiktighetsprincipen, det vill säga miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller inte EUs normer.

Mark- och miljödomstolens dom (M 1713-13 daterad 2014-02-24) visar att en "analys av allmänintresset av en exploatering och en värdering mot bevarandeintresset är en komplicerad vägning av allmänintressen mot varandra". En sådan avvägning anser domstolen borde ha gjorts med noggrannhet inom ramen för detaljplaneprocessen, men ur detaljplanen kan ingen djupare ledning hämtas /.../. Detsamma gäller för översiktsplanen, även om den beskriver de bevarandeintressen området har". (Ibid. s.47.)

*"Det är rimligt att anta att 'tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär' avser situationer där en plan eller ett projekt är absolut nödvändiga för: åtgärder eller politik som syftar till att skydda värden som är grundläggande för medborgarnas liv (hälsa, säkerhet, miljö), politik som är grundläggande för staten och samhället*

*samt genomförande av verksamhet av ekonomisk eller social karaktär som fullgör vissa skyldigheter i samband med offentliga tjänster”.<sup>35</sup>*

Örndalen Exploatering AB hävdar att det ”saknas skäl att på ett ingående sätt kartlägga de kumulativa effekterna i detalj ... /och att/ de skadeförebyggande åtgärderna avser att avhjälpa skada som verksamheten kan medföra i reviret”. En av bolagets motparter, Ornitologiska föreningen, framhåller att ”bolaget har inte vägt samman påverkan av andra pågående verksamheter i området med den planerade verksamheten, d v s beaktat projektets kumulativa effekter”. Projektet bedöms inte heller uppfylla lokaliseringsprincipen eftersom projektägarna dels inte kunnat motivera varför detta område är det lämpligaste, dels de alternativ som redovisas inte jämförs på det sätt som krävs enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.

Naturvårdsverket framhåller även kraven på en samlad bedömning och projektets kumulativa påverkan eller med andra ord en samlad bedömning av alla pågående och planerade verksamheter i ett område, inklusive en eventuell utbyggnad av t.ex. vindkraft och pågående skogsbruk. Örndalsreviret bedöms ge ett positivt bidrag till populationen i framtiden och eftersom hoten är flera mot och risken för negativ påverkan på kungsörn ökar behovet av en kumulativ bedömning, vilket såväl ansökan som dispensen uppvisar brister i.

### **Sammanfattning**

Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt och strategiplan för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö indikerar förekomsten av risker och hot mot fjällandskapets natur- och kulturmiljöer. I projektet framhålls exempelvis att riksintressen som beaktar bevararintressen ofta väger lätt när de ställs mot ekonomiskt starka exploateringsintressen. Att bevararintressena inte tillmäts den tyngd de borde ha bedöms även förklaras av oklarheter i prövningsprocessen och att miljöbalkens avvägningsregel (3:e kap. 10 §) inte tillämpas som avsett. Ytterligare en förklaring till att skyddet upplevs svagt för landskapsbilden är att

---

<sup>35</sup> För förståelsen av begreppet K E hänvisar EU-kommissionen i vägledning 1 till EU-kommissionens ”Vägledning om artikel 6.4 i Habitatdirektivet 92/43/EEG”, (nedan vägledning 2). I artikel 6.4 finns uttrycket ”tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär”. s.46 Av vägledning 2 framgår att det enbart är allmänna intressen som får vägas mot bevarandemålen i direktivet. Verksamhet som ligger enbart i ett företags eller enskilda personers intresse kan normalt inte komma ifråga.



prövningsmyndigheten inte tar möjligheten att peka ut ett landskapsriksintresse baserat på en sammanvägning av dess kulturmiljö, naturmiljö samt värde för friluftsliv och rekreation. Naturen, som enligt balken har ett eget skyddsvärde, väger enligt vissa respondenter alldeles för lätt vid en prövning om det inte finns ett uttryckligt skyddsintresse. Balken kritiserar även för att inte beakta produktion som har en indirekt påverkan på miljön.

De domslut som presenterats ovan indikerar att dessa risker och hot kan vara reella. I fallen Fengersfors och Glötesvålen görs bedömningen att påverkan på landskapet inte blir större än vad som får accepteras respektive att områdets karaktär inte "förändras på ett sådant påtagligt sätt att tillstånd inte kan medges på denna grund". Vilka avvägningar som gjorts och vad bedömningarna explicit baseras på framstår otydligt, med undantag för att det i vissa prövningar hänvisas till kommuners översiktsplaner och tillstyrkansbeslut. I de fall som avvägningen sker till förmån för bevararintressena handlar det nästan uteslutande om beslut som kan finna stöd i nationell lagstiftning/förordningar och ingångna internationella avtal rörande exempelvis habitatsförordningen och Natura 2000-områden. När det gäller människors hälsa och välbefinnande finns lagar och regler baserade på avstånd och ljudnivå från bostäder i anknytning till exploateringsområdet omedelbara närhet. En konsekvens av det är att utbyggnaderna av större parker förläggs i glesbefolkade områden där dessa regler inte motverkar och begränsar en utbyggnad.

Effekterna på landskapsbilden av stora vindkraftsparker är dock påtaglig, vilket bland annat framgår av domarna i Taka-Aapua och Rautiorova fallet, liksom i Svartnäs och Siljan. Samtliga dessa domslut avser vindkraftens utbyggnad och frågan om kumulativa effekter. Hinderbelysning är i detta sammanhang viktig aspekt som omnämns i fallet Fengersfors där MÖD konstaterar att frågan avgörs av vad lagstiftningen medger. Domstolen gör även bedömningen att en "visuell syn inte är nödvändig då buller och skuggor är en tillsynsfråga.

I fallet Siljan gav MÖD inte tillstånd till projektet med hänvisning till artdirektivet (Örn). Att avslå utbyggnaden med hänvisning till miljöbalkens 4:e kapitel och riksintresset för turism och friluftsliv var dock inte aktuellt. Domstolens motivering till sin bedömning är att etableringen överensstämde med kommunens översiktsplan och att avstånden till de skyddade områdena är fyra till nio km. En likartad motivering gavs gällde lokaliseringens lämplighet.

I underlaget till domen avseende Svartnäsprojektet förs en omfattande diskussion om dess kumulativa effekter av både bevararintresset och domstolen. Exploateringsintresset argumenterar bland annat för att frågan om K E ska avgränsas till att gälla inom det tillståndsgivna området, och att befintliga vindkraftsparker inte ska betraktas som motstående intressen och därmed negativt påverka tillståndsgivningen. Bevararintresset gör en motsatt bedömning och hävdar därmed att kravet på lämplig lokalisering inte är uppfyllt. Domstolen befarar att buller och skuggning i några fall kan drabba boende, att riksintresset för vindbruk inte omfattar alla objekt och att vissa platser drabbas av en negativ landskapsbildseffekt i form av en omringningseffekt. Tillstånd ges dock till att anlägga 53 verk. Av domen framgår att en etablering av vindkraftsverk "måste bedömas lämplig", liksom K E i landskapsbilden uppstår till följd av existerande vindparker västerut och att vissa verk blir synliga från riksintresset Malmleden och därmed kan påverka naturupplevelsen.

Fallen Klarälven och Örndalen avser inte utbyggnaden av vindkraft utan anläggandet av erosionsskydd respektive en större alpin turistanläggning. I miljöprövningen har frågan om projektens kumulativa effekter en stor betydelse för att MÖD inte beviljar något av projekten tillstånd. I fallet Klarälven avser projektet ett Natura 2000 område och domen motiveras med risken för eventuella negativa effekter på biologiska faktorer och naturtypens bevarandestatus. Av domen framgår vikten av projektets omfattning och lokalisering samt möjligheten att kunna ta ställning till den samlade påverkan på den skyddade miljön utifrån bästa vetenskapliga information. I fallet Örndalen hänvisar domstolen till artskyddsförordningen och unionsrättsliga förpliktelser när det gäller bevarandestatus för Kungöarn. Bedömningen görs även i detta fall att exploateringsintresset inte gjort en tillfredställande samlad bedömning av pågående och planerade processer, t.ex. vindkraftsutbyggnad och skogsbruk. Projektet bedöms inte heller dels uppfylla de krav som kan ställas utifrån lokaliserings- och försiktighetsprincipen, dels visa att projektet har ett "allt överskuggande allmänintresse".

Sammanfattningsvis; under senare år har frågan om kumulativa effekter fått en mer framträdande roll i tillståndsprocesser rörande större vindkraftsprojekt. Domarna indikerar att människors upplevelsevärden av landskapsbildens natur- och kulturvärden väger lätt i den avvägning som sker mellan olika intressen. Skyddet för landskapet framstår som starkare kopplat till biotoper och djur som skyddas av artskyddsförordningen, övernationella avtal (Natura 2000 områden) och nationell lagstiftning (nationalparker). Förekomsten av svåra avvägningar understryks bland annat av förekomsten av avvikande meningar (Glötesvålen och Taka-Aapua), som tydligt visar på betydelsen av att beakta kumulativa effekter i tillståndsprocessen.

### 3.2 Vindkraft i svenska fjällen – två enkätstudier

Under det senaste decenniet har vindparker uppförts i fjällnära områden, varav några i direkt anslutning till kalvfjällsmiljö. Fjällandskapet erbjuder områden med goda vindförhållanden, varav vissa är av riksintresse för vindkraft. I vissa av dessa områden har anspråk rests på mark för en storskalig utbyggnad av vindkraft med omkring 200 meter höga verk, vilket kommer att påverka fjällområdets grad av ursprunglighet. Sveriges miljömål ger dock uttryck för att fjällområdet och dess skyddade områden ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Resultaten från de två enkätundersökningarna nedan kommer från två datainsamlingar inom delprojektet "Vindkraftens kumulativa effekter på fjällandskapets miljömål", som ingår i projektet "Bortom konflikter i fjällen" och genomfördes 2013 och 2014.

*Nationella webbenkäten 2014* (Fredman m.fl. 2014). Enkätsvaren visar, att om miljömålet Storslagen fjällmiljö kolliderar med vindkraftens intressen uppger knappt hälften (45 %) av respondenterna (n=1000) att fjällandskapets miljömål är viktigast, drygt en tredjedel (37 %) att de väger lika tungt, en tiondel anger att de inte har någon uppfattning i frågan och färre än var tionde (8 %) prioriterar riksintresset för vindkraft. På frågan om en utbyggnad av vindkraft i kalvfjällsmiljö och fjällnära områden är förenligt med att värna miljömålets upplevelsevärden svarar mer än var fjärde respondent (26 %) att så är fallet, knappt hälften (44 %) att en utbyggnad inte är förenligt med miljömålet och knappt var tredje (31 %) svarade vet ej.

Svaren på frågan i vilken grad upplevelsen av fjällandskapet påverkas negativt av en utbyggnad av vindkraft visar, för de åtta faktorerna i tabellen nedan, att andelen respondenter som anger att de påverkas negativt i stor eller mycket stor utsträckning varierar mellan var tredje (32 %) och varannan (51 %). De som uppger att de påverkas marginellt eller inte alls varierar mellan var tionde (11 %) och knappt var tredje (28 %) och antalet som uppgav alternativet vet ej varierade mellan nära var sjätte (16 %) och var fjärde (24 %) respondent. Av svaren framgår även att antalet vindkraftverk kopplat till höjd och ljudeffekter samt kumulativa visuella effekter och industrialiserade energilandskap påverkar deras upplevelse mest negativt.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Kumulativa effekter kan vara samlade effekter 1) inom en vindkraftspark (vindkraftverk, infrastruktur etc.), 2) av aktiviteter utanför en park (skogsbruk, rennäring, gruvbrytning etc.) och 3)

Tabell 3.1. Vindkraftens påverkan (negativt) på upplevelsen av fjälllandskapet fördelad på olika faktorer (%).

	Ingen (1)	Marginell (2)	Medel (3)	Stor (4)	Mycket stor (5)	Vet ej
Höjd	7	12	19	21	23	18
Antal	6	9	19	23	27	16
Ljud	6	9	17	22	27	20
Reflexer	9	18	19	17	13	24
Belysning	12	16	23	18	14	18
Rennäring	6	9	20	20	22	23
Energilandskap	4	8	19	19	31	19
Kumulativitet	4	7	21	19	27	23

Resultatet visar att vindkraftens utbyggnad även kan komma att negativt påverka landskapets attraktionskraft hos breda grupper av besökare, och därmed upplevelsen av det "Storslagna fjälllandskapet". Med en vindkraftspark inom synhåll bedömer mer än var tionde (13 %) av respondenterna att risken är mycket stor att de väljer bort ett besöksmål till förmån för ett annat av fjällvärldens besöksmål, vilket kan jämföras med att nästan var femte (19 %) inte alls bedömer det sannolikt (se tabell nedan).

Tabell 3.2. Andel respondenter (%) som bedömer sannolikheten att de väljer bort respektive inte väljer bort ett besöksmål som har en vindkraftspark inom synhåll

	1 Inte sannolikt	2	3	4	5 Ganska sannolikt	6	7	8	9	10 Mycket stor sannolikhet
Andel (%)	19	12	10	8	15	4	5	8	6	13

Den avslutande frågan visar att betalningsviljan bland vissa grupper besökare i fjällområdet kan komma att påverkas negativt av vindkraftverk i landskapsbilden. Var tredje respondent (33 %) anger att de kan tänka sig betala mer för rum/stuga där utsikten inte påverkas av vindkraft. Fyra av tio (42 %) anger dock att så inte är fallet och var fjärde (24 %) besvarar frågan med vet ej. Sammanfattningsvis bör nämnas att ett eventuellt

---

mellan vindkraftsparker (påverkan på fåglars flyttning, landskapsbild och upplevelsevärden etc.). Se även avsnitt 1.5 för en diskussion om kumulativa effekter

bortfall av intäkter och/eller besökare sannolikt kan kompenseras om andra grupper besökare väljer att besöka platsen, vilket i allmänhet kräver att platsen tillförs nya insatser och resurser.

*Jämtlandsenkäten 2013* (Wall-Reinius m.fl. 2015). Enkätsvaren från de nära 600 besökarna, varav 85 utländska, visar att *naturupplevelser* är den främsta reseanledningen till området. Nio av tio besökare anger denna anledning och nästan alla besökare (nära 99 %) värderar upplevelsen som viktig eller mycket viktig. Den mest frekventa aktivitet bland besökarna är vandring med övernattnig, vilken anges av åtta av tio utländska besökare (U) och sju av tio svenska besökare (S). Andra viktiga och mycket viktiga besöksanledningar är *lugn och ro och vildmarksupplevelser* som i jämförelse med kulturupplevelser och ensamhet värderas högre. Det kan noteras att utländska besökare prioriterar ensamhet i betydligt högre utsträckning än vad svenska besökare gör.

Enkätsvaren visar också att besökarna värderar naturlandskapet mycket högt och att vindkraftverk, kraftledning och telemaster av många uppfattas som störande inslag i landskapsbilden. Av tabellen nedan framgår att en utbyggnad av vindkraft i anslutning till södra Jämtlandsfjällen bedöms vara mycket negativt eller negativt av nära fyra av tio svenska besökare (36 %) och av nära varannan utländsk besökare (48 %). Andelen besökare som gör bedömningen att en utbyggnad av vindkraft är positiv eller mycket positiv är uppgår till 27 procent (S) och 19 procent (U).

Tabell 3.3. Vad anser du om att bygga ut vindkraft i anslutning till södra Jämtlandsfjällen (%)

Kategori	Mycket negativt		Negativt		Neutralt		Positivt		Mycket positivt		Vet ej		
	S	U	S	U	S	U	S	U	S	U	S	U	
Andel %	16	20	20	28	26	22	20	17	7	2		10	7

\* S=svenska besökare U=Utländska besökare

En jämförelse av resultaten från tabell 3.3 och 3.4 visar att vindkraftverkens närhet till besöksområdet och dess storlek samt antal påverkar besökarnas värdering. Drygt åtta av tio utländska besökare (81 %) och nära sju av tio svenska besökare (S 67 %), upplever vindkraftsparken om ett 10-tal 150 meter höga verk i fjälllandskapet som mycket negativt eller negativt.<sup>37</sup> Resultatet visar också att få och 20 meter höga verk upplevs negativt och mycket negativt av mer än var tredje svensk besökare (39 %) och nära varannan utländsk besökare

<sup>37</sup> I ansökan för tillstånd för vindkraftverk anges idag 2016 ofta att verken ska kunna byggas över 200 meter höga. Se t.ex. *Tidningen Ångermanland* (2114-08-08).

(44 %). Även vetskapen om att det finns vindkraftsparker i området kan minska besöksmålets attraktionskraft. Enkäten visar att utländska besökare har en mer restriktiv hållning till vindkraft i fjällområdet jämfört med svenska besökare. En jämförelse av andelen positiva respektive negativa fördelat på besöksgrupperna visar att av svenska besökare var nära var fjärde besökare antingen negativt eller positivt inställd, jämfört med att mer än var tredje utländsk besökare var negativt inställd (40 %) och endast drygt var tionde var positivt inställd.

Tabell 3.4. Hur skulle du som besökare i fjällvärlden uppleva en visuell förändring i landskapet till följd av en utbyggnad av vindkraft inom synhåll från ditt besöksmål (%).\*

Kategori	Mycket negativt		Negativt			Neutralt		Positivt		Mycket positivt	
	S	U	S	U		S	U	S	U	S	U
1-2 verk 20m höga	17	29	22	22		39	38	15	10	7	2
2-6 verk 50 m höga	30	38	23	31		30	27	11	5	6	0
10-12 verk 150 m höga	42	54	25	27		22	16	7	3	5	0
Vetskapen om vindkraft i fjällområdet	10	24	14	16		51	48	15	11	10	2

\* S=svenska besökare U=Utländska besökare

### 3.3 Rennäringen och utbyggnaden av vindkraft

I en rapport om vindbruk, kumulativa effekter (KE) och rennäringen framgår att de mot-sättningar som uppkommer på grund av vindbruk innebär att "varje ny etablering måste ses i ett sammanhang tillsammans med andra etableringar och verksamheter och hur dessa sammantaget påverkar rennäringen".(Länsstyrelsen i Västerbottens län 2011)<sup>38</sup> Den lägsta nivå som är acceptabel för att redovisa ett projekts KE kumulativa effekter i

<sup>38</sup> Andra konkurrerande intressen i vinterbetesområdet som nämns i rapporten är förutom vindkraft skogsbruk, vattenkraft, flyget, flygplatser, gruvnäringen, turism- och friluftsliv samt verksamheter såsom; täkter, vägar, skoterleder, järnvägar, kraftledningsgator, jordbruk, tätortsutveckling (bostäder, fritidshus och kommersiella fastigheter), master, naturvård och rovdjursförvaltning. Även förändringen av klimatet anges som en faktor som påverkar rennäringen.

miljökonsekvensbeskrivningen ska, enligt rapporten, ge en beskrivning av den samlade intrångsbilden för berörd sameby och inkludera en sammanställning av andra planerade och förutsägbara exploateringar inom samebyns marker. Den ska även omfatta en analys av det specifika projektets samlade konsekvenser på samebyns renskötsel, givet andra hittillsvarande exploateringar. När det gäller kommande effekter görs bedömningen att även en rimlighetsbedömning måste ske för att redovisningen ska ha ett värde.

I rapporten understryks vidare att rennäringen är en mångfasetterad verksamhet och att framgång kräver att ett helhetsperspektiv tillämpas för att bedöma och hantera det moderna samhällets intrångseffekter och påverkan på näringen. Centrala enskilda framgångsfaktorer som framhålls är ändamålsenliga och störningsfria kalvningsland, fungerande flyttleder med rastbeten och sammanhängande årstidsberoende betesområden (har olika funktionaliteter och kvaliteter). Vinterbetesmarkerna bedöms vidare vara "en absolut förutsättning för rennäringens överlevnad" (s. 39), liksom att näringens förändrade situation även innebär effekter av kulturell och socio-ekonomisk art på det samiska lokalsamhället. Projektörernas fokus vid valet av lokaliseringsplats för vindparker måste förändras "från den påverkan de anser sig göra på berörd samebys marker, till hur samebyn och renskötseln påverkas" (s. 39). Kritik riktas även mot att projektörerna ofta "utgår enbart från den påverkan som deras anläggning gör på det specifika området där de önskar bygga", vilket bedöms öka risken för en fragmentering av landskapet (s.40).

I syfte att finna former för en ömsesidig förståelse och samexistens mellan rennäring och vindbruk har även andra samverkansprojekt än det ovan refererade genomförts.<sup>39</sup> Projektet Biegga fokuserar på metoder och riktlinjer för samförstånds lösningar som exempelvis berör samråd, underlag till miljökonsekvensbeskrivningar och avtalslösningar. I projektets slutrapport refereras till en dom i MÖD (2011-11-23) av vilken det framgår att "forskningsläget är relativt tydligt när det gäller vägar och tekniska installationers regionala påverkan på ren och att nuvarande forskning entydigt tyder på att vindkraftsparker kan ge upphov till undvikelseeffekter på betydande avstånd från vindkraftverken." Bedömningen har stöd i studien "Wind farm construction impacts reindeer migration and movement corridors" (Skarin m.fl. 2015), av vilken det framgår att:

---

<sup>39</sup> Det ovan refererade resultatet från Rapporten "Vindbruk och rennäringen – om kumulativa effekter" (2011) har följts upp av andra samverkansprojekt, bl.a. VindRen, Biegga (2012/2013) och Biegke (2013/14).

*“The combined constructions activities associated with even a few wind turbines combined with power lines and roads in or close to central movements corridors caused a reduction in the use of such corridors and grazing habitat and increased the fragmentation of the reindeer calving ranges”.*

Av ett annat projekt (Biegke 2014) framgår att vindbrukets utövare ser behov av ökad kunskap om rennäringens villkor och att näringen understryker vikten av att de tidigare kontrollprogram som projektörerna ålagts i sina tillstånd följs upp. Andra insatser som omnämns och har genomförts berör områden som rådgivning, mallar för avtalsskrivning, seminarier och utbildning. Projektet identifierar också ett fortsatt behov av utvecklingsinsatser och bland annat bedöms det centralt att arbetet med MKB ger ”förutsättningar för att beskrivningen av renskötseln och konsekvenserna för densamma skall uppfattas av samebyn som korrekt och riktigt” (s. 6). En annan viktig fråga, som aktualiserats, är att det utöver ersättning för skada och åtgärder också förs diskussioner om vilken ersättning som skall utgå för intrånget i själva rättigheten.<sup>40</sup>

Inom ramen för projektet Biegkes seminarieverksamhet har möjligheten till samexistens mellan vindkraftsintresset och renskötsel ifrågasatts utifrån uppfattningen att dels ”det bara är den berörda samebyn som kan avgöra vilka skyddsåtgärder som är lämpliga”, dels att den enda åtgärd som med visshet fungerar är att inte bygga alls.( Nätverket för vindbruk 2015).<sup>41</sup> Mot denna bakgrund, som till stor del förklaras av förekomsten av kumulativa effekter på rennäringen från olika verksamheter, kan en fortsatt utbyggnad av vindkraft, som ytterligare en sådan effekt, motivera att frågan ställs hur mycket mark en sameby kan förlora innan det blir omöjligt för dem att bedriva rennäring? En annan fråga som kan ställas i skenet av frågan ovan är vilken annan näring i samhället som har ensamrätt att avgöra vilka skyddsåtgärder som är lämpliga? De båda frågorna riktar dock intresset mot förhållandet att rennäringen, till skillnad mot andra näringar, inte har samma stora betydelse för den kultur och det samhälle som näringens utövare representerar, det vill säga rennäringen kan ses som en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för den samiska kulturen och för samerna som ursprungsbefolkning.

---

<sup>40</sup> Se även Enetjärn Natur AB (2010).

<http://www.vindkraftsbranschen.se/wpcontent/uploads/2012/01/Omslag-och-inneh%C3%A5ll-101207.pdf>.

<sup>41</sup> Uppfattningen framfördes av representanter för två samebyar.



Beskrivning ovan av de utmaningar som möter rennäringen genom utbyggnaden av vindkraft och anspråk på mark från intressen markanspråk, inklusive de kumulativa effekterna, understryks i stort av Richard Åström, ordförande i Handölsdalens sameby.<sup>42</sup>

### **3.4 Mark- och miljödomstolen – aspekter på prövningsförfarandet<sup>43</sup>**

#### **Förutsättningar**

Ett tillståndsärende inleds med en analys av den faktiska situation som följer av större vindprojekt ("base line"). Med andra ord sker inte beskrivningen utifrån existerande miljömål. Därefter följer analysen av ett nollalternativ som belyser vad som händer om projektet inte genomförs och inte heller här kommer miljömålen in, eftersom framtiden inte "måste" leda till att miljömålen uppnås. Dessa tjänar istället som ett stöd för att utvärdera ett projekts effekter och betydelse för olika intressen. Om avvägningen visar att ett miljömål motverkas kan det indikera allvarliga konsekvenser för ett specifikt miljöintresse, men det kan ha positiva konsekvenser för andra miljöintressen.<sup>44</sup> Vid miljöprövningen av vindkraftsanläggningar är Miljöprövningsdelegationen (MPD) första instans. Vid en överklagan av beslut i MPD sker det till Mark- och miljödomstolen (MMD), vilkas beslut i sin tur i sista hand kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen (MÖD).

Av domar som refereras i denna rapport och av intervjuerna med ledamöter i Mark- och miljödomstolen i Östersund och Umeå framgår att en tillståndsprövning kan resultera i att projektet 1) godkänns i sin helhet, 2) krymps eller 3) inte ges tillstånd. Det framgår även att lokalbefolkningen har ringa möjligheter att i en prövning få gehör för att visuella upplevelse- och rekreationsvärden utanför en vindparks närområde (kilometer), så till vida att inte dessa aspekter beaktas i den kommunala tillstyrkansprocessen då det krävs för att en juridisk tillståndsprövning ska kunna ske (H D 2012-09-25 Ö 3238-10). Prövningsmyndigheternas arbete påverkas också enligt intervjupersonerna av de "verktyg" som finns för att underlätta en avvägning mellan olika intressens anspråk. Exempelvis

---

<sup>42</sup> Intervju 2015-05-28. Mittuniversitetet Östersund.

<sup>43</sup> Avsnittet nedan bygger om inte annat anges på intervjuer genomförda med rådmän och tekniska råd vid Mark- och miljödomstolarna i Östersund (2015-12 18) och Umeå (2016-01-13)

<sup>44</sup> Peggy Lerman arbetsmaterial daterat 2014-05-07, i Bodén (2014).

eventuella regionplaner som behandlar vindkraft och kommunernas översiktsplaner, inklusive eventuella landskapsanalyser och tematiska tillägg om vindkraft.<sup>45</sup> Väl genomförda översiktsplaner och tematiska tillägg utgör vidare viktiga underlag i prövningsförfarandet.<sup>46</sup> Till det kan läggas domar och underlag från lägre instansers prövningar (MPD), exploatörernas utredningsansvar, samrådsförfaranden,<sup>47</sup> och miljökonsekvensbeskrivningar.<sup>48</sup> Andra "instrument" som omnämns är lagar, förordningar, andra bindande internationella åtaganden och 30-årsregeln<sup>49</sup>, vilket innebär att tillstånd måste förnyas efter 30 år. Även Vindbrukskollen nämns, liksom att den ökade påverkan på landskapet som följer av allt högre vindkraftverk ska ställas i relation till att det krävs färre verk för att producera en viss volym energi jämfört med tidigare.

Intervjupersonerna ger en övergripande bild av att prövningsprocessen fungerar väl, vilket en av dem uttrycker med orden att "jag saknar egentligen ingenting" och tillägger att domstolen har de verktyg som krävs för en rättssäker prövning. Ledamöterna anser likväl att förbättringar kan göras för att underlätta domstolens arbete, till exempel bedöms en ökad tillgång till sakkunskap och medverkan från expertmyndigheter som önskvärt i vissa MPD-prövningar.

Intervjuerna och domarna aktualiserar även att prövningsförfarandet omfattar ett antal centrala frågor, vilka presenteras nedan.

---

<sup>45</sup> Dessa analyser och tillägg finansierade av Boverket och andra myndighetsfinansierade projekt (Energimyndigheten och Naturvårdsverket) framhålls av en intervjuperson som ett tydligt uttryck för statsmaktens vilja att underlätta omställningen mot förnybar energi, vilket har starkt stöd i miljöbalkens portalparagraf och därmed i prövningsprocessen.

<sup>46</sup> Se MÖD 2015-04-15 P 1433-15 och MÖD 2014-11-05 M 2762-14 avseende vikten av välgjorda översiktsplaner och vindbruksplaner. Av intervjuerna framgår vidare att det finns kommuner som saknar vindbruksplaner.

<sup>47</sup> Se MÖD 2014-11-24 M 185914 angående kravet på samrådsplikt.

<sup>48</sup> En av de intervjuade rådmännen framhåller att verksamhetsutövaren har hela ansvaret och att det är "ett system vi valt, /som är/ strängare än att ansvaret skulle läggas på prövningsmyndigheten". Att det finns bättre och sämre konsulter bedöms vidare kunna hanteras genom att myndigheten har möjligheten att begära in kompletteringar.

<sup>49</sup> Någon 30-årsregel finns inte i juridisk mening men det är vanligt att prövningsmyndigheterna hänvisar till 16 kap. 2 § MB för att tidsbegränsa tillstånden till 25-30 år. Det finns även möjligheter, med vissa förbehåll att ompröva ett beslut efter 10 år (24 kap. 5 § MB).

## Fem nyckelfaktorer

Landskapets omdaning. Kommunernas översiktsplaner utgör vanligtvis den till ytan största geografiska planeringsramen för vindkraftens utbyggnad, givet det samråd som kan ha skett inom ramen för regional samverkan.<sup>50</sup> Intervjuerna visar att samrådet till trots, så är det inte alltid enighet som råder grannkommuner emellan om ett vindkraftsprojekts förträfflighet, t.ex. projekt i Markbygden och Bollnäsområdet. Vissa av prövningsmyndigheternas ledamöter "höjer ett varningens finger" i diskussionen om planeringsramen. En ledamot frågar sig bland annat om de mer "orörda tysta områden som försvinner är den planering man vill ha, /och/ om vi planerar rätt i ett storskaligt perspektiv"? Med andra ord ställs frågan om en nationell och regional planeringsram skulle vara önskvärt som ett komplement till enskilda kommunala översiktsplaner som underlag vid tillstyrkan av vindprojekt. Idag 2016 omformas det norrländska landskapet med dess skogar, älvdalar och avrinningsområden (fjällandskapet) av vindkraftsprojekt som baseras på enskilda kommuners tillstyrkansbeslut.<sup>51</sup> Intervjuerna indikerar konturer av skilda synsätt mellan ledamöterna i vissa frågor, vilket kan vara ett resultat av deras skilda erfarenheter av plan- och bygglagen (PBL) i dess politiska kontext respektive miljöbalkens (MB) mer expertinriktade juridiska kontext. Utifrån ett politiskt perspektiv på kommunal tillstyrkan framhåller t.ex. en av domstolens rådmän en viss förståelse för att tillstyrkansprocessen - till skillnad från tillståndsprocessen - kan och kanske även börpåverkas av lokala opinioner. Att så inte sällan är fallet framgår av Bodén (2014), som i ett flertal fall visar på den politiska processen som föregår en tillstyrkan alternativt inte resulterar i en sådan.

En av rådmännen framhåller att kommuner genom samråd, inom ramen för det regionala tillväxtarbetet, gemensamt kan planera vindkraftens utbyggnad i ett större geografiskt sammanhang och därmed beakta de kumulativa effekterna på landskapsbilden i ett regionalt perspektiv.<sup>52</sup> Det bör dock noteras att endast Norrbottens län och Västerbottens

---

<sup>50</sup> Se bilaga 4.

<sup>51</sup> Av rapporten "Lokal nytta av Vindkraft" (Bodén 2014) framgår att den kommunala prövningsprocessen i flera fall har kännetecknats av hoppande majoriteter för och emot vindparksprojekt.

<sup>52</sup> Se även Bodén (2014) och exemplet från ett flertal jämtländska kommuners arbete om en gemensam policy kopplad till "Lokal Nytt av vindkraft".

län sträcker sig från kust till fjäll, liksom att det inte finns ett geografiskt helhetsperspektiv på Norrlands kust- och skogsland samt fjälltrakter.

Närhetsprincipens betydelse i samband med prövningen av vindparksprojekt understryks i ett flertal domar och intervjuer.<sup>53</sup> Dessa visar att närhetsprincipen vanligtvis avser en knapp handfull kilometer när det gäller att beakta vindkraftsparkers påverkan på landskapsbilden och människor upplevelsevärden. Närhetsprincipen avgränsas framför allt av lagstadgade och rekommenderade värden för ljud- och skugg effekter kopplat till permanent boende, som vanligtvis täcks inom en kilometersgräns. Det återspeglas i att MÖD 2012 upphävde villkorsskrivningen om en 1000-metersgräns. Effekterna på människors upplevelser av landskapet och dess natur, kultur och rekreationsvärden utanför denna gräns tycks vara begränsad till ytterligare några kilometer och värdena i dessa områden utpekats som skyddsvärda i något samhälleligt avseende. Avvägningen mellan vindkraftsintresset och andra (riks)intressen har i ett fåtal fall medfört att tillstånd inte medgetts och i ytterligare andra fall inneburit att antalet verk reducerats. I ett enskilt fall (Fäboliden) har MPD förordat att åtgärder bör utredas för att förstärka boendekvaliteten i byn Kamsjön. Beslutet, som inte överklagades till MMD, kan tolkas som en uppmaning till projektägaren att kompensera lokalsamhället för den intrångseffekt som en utbyggnad skulle medföra. Negativa effekter av vindkraftsparker på intressen belägna utanför närområdet har svårt att göra sig gällande och tycks tillmätas ringa betydelse i prövningsprocessen, med undantag för försvaret. Det gäller även intressen i skyddade områden som Sonfjällets nationalpark och områden som är klassade som riksintressen för friluftsliv, rekreation och kultur (Siljansområdet).

---

<sup>53</sup> Avseende närhetsprincipen se även avsnitt 2.3. och följande domar; MÖD 2015-06-22 M1275-15 (avståndet 10-12 km gav ej grund för klagan), MÖD 2015-09-29 M 5746-15 (1,8 – 3,2 km gav rätt till klagan men ej 8 km), MÖD 2014-10-23 M 410714 (gränsen 1000 meters skyddsavstånd till bostäder bedöms ej bullermässigt motiverat, villkorsskrivning upphävdes). Dom 2009-11-10 M 5960-08 (4 km avstånd till vindpark i havet gav rätt till klagan). NJA 2012 s. 921 samt dom i HD 2012-12-18 Ö 4925 (avser 83 170 m höga verk i Hanöbukten). Rätt till klagan gavs inte enskilda på 11-12 km avstånd med motiveringen att dels "olägenheterna bedöms helt obetydliga", dels att en begränsning av det fria synfältet och en påverkan landskapsbilden på så sätt inte ger rätt att överklaga. Samma bedömning gör MÖD i en dom 2011-11-14 M 5757-1 med motiveringen att påverkan på landskapsbilden inte är en sådan olägenhet att den kan ligga till grund för klagorätt och att "risken att de kommer och störas av buller och skuggor bedöms obetydlig".

Kumulativa effekter (K E).<sup>54</sup> En utgångspunkt vid tillståndsprövningen av vindkraftsparker är, enligt en av rådmännen. "att det som är tillståndsgivet också byggs" och att prövningen gäller det enskilda projekts effekter i parkens närområde. För att vindkraftens kumulativa effekter på landskapet ska beaktas i en prövning visar domar och intervjuer att det förutom geografisk närhet till parken också krävs att det område som påverkas har utpekats som skyddsvärt, t.ex. ett Natura 2000 område, naturreservat eller nationalpark. Andra områden som också beaktas i tillståndsprövningen är sådana som härbärgerar skyddade växt- och djurarter och bostäder, som utsätts ljud- och skuggeffekter som överstiger gällande vägledning och praxis.<sup>55</sup> Av domar och intervjuer framgår att kumulativa effekter på landskapsbilden och människors upplevelsevärden utanför parkens närområde inte tycks ha någon avgörande betydelse för tillståndsgivningen även om de utpekats som skyddade områden. En av de intervjuade uttrycker det som så "att om man vill komma till någon förändring då krävs förslag till lagändring". En annan av de intervjuade noterar att beskrivningar av KE i en miljökonsekvensbeskrivning är en sak, men det är en helt annan sak vilken tyngd de tillmäts i beslutsfattandet".

Av intervjuerna framgår med andra ord att det för det första saknas lagstöd för att väga in vindkraftens K E på landskapsbilden i sig. För det andra att tillståndsgivande myndigheters möjligheter är mycket starkt begränsade att i sina tillståndsbeslut väga in K E som inte avser själva parkområdet och dess närområde. Det framgår också att myndigheterna, i enlighet med kommunernas planmonopol, beaktar frågan om hur marken ska användas som en kommunal fråga som hanteras i tillstyrkansprocessen. Det innebär dock inte att MPD eller MMD, i enlighet med miljöbalken, inte självständigt kan avslå, modifiera eller ge tillstånd till ett av kommunen tillstyrkt vindprojekt.

Mjuka upplevelsevärden versus hårda fakta. Etableringen av en stor vindkraftspark innebär en "omdaning av landskapet till ett industrilandskap" enligt en av rådmännen, som tillägger att det inte "är något att hymla om". En annan rådmann framhåller att det i allmänhet råder oenighet mellan olika intressenter om vad som är "rätt plats" för lokaliseringen av en vindpark och tillägger; att den övergripande frågan kanske snarare handlar om "vindkraft eller inte vindkraft". I den miljökonsekvensbeskrivning och samrådsprocess

---

<sup>54</sup> Förutom vindkraftverken i sig avses ljud, skuggor, reflexer och belysning.

<sup>55</sup> Se t.ex. MÖD 2013-12-19 M6740-12 och 6741-12. Domarna avser kumulativt buller av två tillkommande vindprojekt om nio respektive 3 verk belägen nära en park om 36 verk ang. Tillstånd gavs till 39 DB. Värdena för ljud- och skuggeffekter föreskrivs av prövningsmyndigheten i domar och beslut för varje enskilt fall

som föregår en tillståndsprövning av en vindkraftspark ska, som en av rådmännen uttrycker det, "alla intressen beaktas och påverkan på dessa i närområdet", inklusive mjuka och hårda värden. En annan intervjuperson understryker att det är varje enskilt projekt som ska bedömas och det med hänsyn "till det runt omkring", som bör vara "synligt från det enskilda projektet".

Av domslut och intervjuerna framgår att när beslut ska tas i tillståndsprövningen har människors upplevelsevärde av en landskapsbilds rekreations-, natur- och kulturvärden, utanför en vindparks närområde, ringa tyngd eller ingen alls jämfört med vindbruksintresset och andra intressen som har lagstöd och stöd i evidensbaserade data.<sup>56</sup> I domsluten möter företrädare för mjuka upplevelsevärden ofta motiveringar så som att; påverkan är begränsad, skadan inte större än vad som får accepteras och skyddsåtgärder kan motverka skadan. Existensen av den så kallade 30-årsregeln, att ett tillstånd för en vindpark måste omprövas efter 30 år, innebär att intrånget i landskapsbilden inte är definitivt. Det ger enligt intervjupersonerna utrymme för ångertid, som stärks av att tillstånden förenas med krav på att ekonomiska medel ska avsättas för nedmontering av verken.

Avsaknaden av evidensbaserad forskning och kunskap om hur människors hälsa och upplevelser påverkas av en förändrad landskapsbild framhålls av en intervjuperson som en möjlig förklaring till att sådana värden "väger lätt" i prövningsprocessen. Intervjuerna ger även exempel på hur samspelet mellan värderingar och fakta, hårda såväl som mjuka, reser frågor om vilken roll ledamöternas erfarenheter och värderingar har för deras ställningstaganden i prövningen. Ett exempel är förlusten av tysta områden i skogslandet som ett resultat av vindkraftens utbyggnad, vilket får en intervjuperson att ställa sig frågan om det "är den planering man vill ha?" Ett annat exempel är en intervjuperson framhåller att förlusten av trevnadsvärden i samband med vattenkraftens utbyggnad och uppmärksammades och kompensades med stöd av vattenlagen. Det får hen att notera att "det varit en dipp i dessa värden" när det gäller utbyggnaden av vindkraft. Åter andra ger uttryck för en mer instrumentell hållning i dessa två frågor. Ett tredje exempel avser

---

<sup>56</sup> En av intervjupersonerna framhåller betydelsen av forskning och evidensbaserad kunskap för tillkomsten av artskyddsförordningen, annan lagstiftning och internationellt avtal. Det framhålls som mycket viktigt för att i prövningsprocessen kunna värna djur, fåglar/fladdermöss och biotoper. Se avsnitt 3.3.2 och följande domar; MÖD 2015-12-10 M 11073 -14 och M 1110-14, MÖD 2015-03-09 P 5593-14 och 5594-11, MÖD 2014-12-22 M 493714, MÖD 2014-04-16 M 7168-13.

två prövningar av vindprojekt i fjällmiljö (Storrund och Glötesvålen). Intervjupersonen var i båda fallen skiljaktig och i förstnämnda fall hävdades att vindparken skulle tillåtas, eftersom vattenkraften var utbyggd i närområdet (MPD). I det senare fallet, Glötesvålen, framfördes en avvikande mening i motsatt riktning. Tillstånd borde inte ges eftersom utbyggnaden, dels skedde i ett orört område med höga geologiska naturvärdena och beläget knappt nio kilometer från gränsen till Sonfjällets nationalpark, dels skedde i ett område av intresse för rennäringen och beläget i ett område med höga rekreations- och visuella värden. Att det tekniska rådet intog positionen mot/för och rådmannen för/mot i de två prövningarna kommenteras av intervjupersonen med orden att "även om objektivitet ska råda så dyker subjektiva värderingar fram! Jag är STF-färdledare och värderar det orörda fjällskapet högt och det påverkade mina ställningstaganden".

Rennäringen. Riksintresset för rennäringen har, enligt intervjuerna, fått genomslag vid prövningar av vindparker. I vissa fall har tillstånd nekats vindprojekt och i andra fall har antalet verk minskats och skyddsåtgärder ålagts projektägaren.<sup>57</sup> I fallet Björkhöjden gör en av domstolens ledamöter bedömningen, att om inte samebyn hade klagat hade övriga motståndare till projektet inte kunnat påverka det ursprungliga förslaget och genomdriva en minskning av antalet verk. Det betonas vidare att riksintressen är samhällliga allmänintressen och inte specifika intressen för exempelvis en enskild sameby, sametinget eller en projektägare. En utmaning som omnämns i intervjuerna är "det känslomässiga" som är förenat med rennäringen och att det moderna samhällets rationalitet "inte gills" i vissa avseenden. Även känslan av att skadeköp kan förekomma delas av flera av de intervjuade, vilket innebär att en exploitör köper sig fri från en eventuell motgång eller segdragen domstolsprocess alternativt att en klagande tar tillbaka en klagan i högre instans i utbyte mot kompensation.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Exempel som nämns är projektet Stenberg i Nordmalings kommun (Stenberg) och Statkraft SCA Vina AB:s projekt NÖ Jämtland. Se även MÖD 2015-09-25 M11588 – 14. Målet avser en utökning av ett verksamhetsområde för vindkraftsproduktion. Inget av tre sökta områden gavs tillstånd med hänsyn till rennäringens intresse. Se även Regeringen 2010-03-04 M2009/1517/F/M och beslut om tillstånd för 1101 verk om högst 200, vilket gavs med ett tillägg om att samråd måste ske med länsstyrelsen och samebyar. Se även MÖD 2011-11-23 M 847 -11, M 825-11, M 825-11 och tillståndet om sammanlagt 360 verk i Sollefteå och Ragunda kommuner. Sökande Statkraft SCA Vind AB. Beslutet gav med smärre förändringar företrädare för vindkraftsintresset med hänvisning till bl.a. miljöbalkens portalparagraf om behovet av förnybar energi för en hållbar utveckling.

<sup>58</sup> En respondent uttrycker det med orden att om man "får tillräckligt mycket betalt så är det inget problem – en olustig upplevelse", som när man överklagar så långt upp man kan, får pengar och sedan drar tillbaka överklagan innebär att stora samhällsresurser tas i anspråk.

## Reflektioner

Om människors upplevelser av att vindkraftens visuella och kumulativa effekter på en landskapsbilds natur- och kulturvärden motiverar att ett vindparksprojekt inte ska genomföras, kan det bäst garanteras inom ramen för det kommunala planmonopolet. Detta gäller framförallt för landskap belägna utanför en vindparks närområde (kilometeravstånd). Den allmänna politiska uppfattningen på nationell och internationell nivå om vikten av en fortsatt utbyggnad av förnybar energi ställer med andra ord krav på väl genomarbetade översiktsplaner med tillhörande vindbruksplaner. Detta för att på bästa sätt slå vakt om och kunna säkra ett lokalt inflytande baserat på väl förankrade kommunala planbeslut om att tillstyrka eller inte tillstyrka stora vindprojekt, vilket kräver legitimitet både bland projektens motståndare och förespråkare.

Tillståndsprocessen sker inom ramen för rättsvårdande myndigheters expertbeslut (MPD, MMD, MÖD) enligt miljöbalken. Prövningen har att bedöma om den störning som verksamheten medför är acceptabel och att den valda platsen är den bästa (lokaliseringsprincipen). Intervjuerna visar att vindprojekt framför allt bedöms utifrån dess effekter i förhållande till andra intressen i närområdet, och enligt principen "att om någonting är förbjudet inom ett område så smittar det inte utanför". Ett undantag från "smitta" gäller dock Natura 2000-områden. Dessa områden skiljer sig från andra skyddade områden genom att skyddet inte enbart gäller innanför gränsen utan också för extern påverkan från t.ex. en vindkraftspark belägen utanför områdets gräns men i närområdet.<sup>59</sup>

Ytterligare aspekter som lyfts fram i intervjuerna är att områden och riksintressen som skyddas genom myndighetsbeslut (MB 3:e kap.) har ett mindre starkt skydd än riksintressen som utpekats av riksdagen (MB 4:e kap.) Det framhålls också att miljöbalkens hänsynsregel främjar förnybar energiproduktion, liksom att "mycket har hänt". Exempelvis visar intervjuerna att bedömningen är att mjuka värden beaktas i högre utsträckning idag jämfört med tidigare och att nyetableringar av verksamhet inte ska ha negativ miljöpåverkan.

---

<sup>59</sup> Se även följande domar; MÖD 2013-10-07 M2079-13 angående att enskilda inte har rätt att överklaga Natura 2000-tillstånd och MÖD 2007-11-09 M 8428-06 angående ett projekt som avsågs i sin helhet med motiveringen att en del av parken var belägen inom ett Natura 2000-område. (Vindpark i Idre Kommun).



Närhetsprincipen och principen om "smitta" ger landskapsbilden och dess visuella upplevelsevärden ett svagt skydd i öppna landskap, exempelvis Siljansbygden och Storsjöbygden. Sistnämnda omfattar ett flertal riksintressen och skyddade områden som gränsar till riksintresset obrutna fjäll där det planeras två större vindparker (se karta s 21). Dessa parker kan enligt en intervjuperson komma att aktualisera "svåra mål" för domstolen.<sup>60</sup> Det starka skydd Natura 2000 områden har genom bestämmelser i miljöbalken och art- och habitatsdirektivet har, enligt en intervjuperson, lett till kritik mot att skyddet övertolkats.<sup>61</sup> Det exemplifieras genom en hänvisning till Skottarevet i Hallands län (marin miljö) där miljöprövningen bedöms ge stöd för uppfattningen att det "på vissa håll har utvecklats ett visst synsätt på vad man kan och inte kan göra och att utfallet beror i mångt och mycket på vilka som sitter i det beslutande organet". En uppfattning som ytterligare en person ger uttryck för när det gäller vindkraftsprövningar i fjällmiljö.

---

<sup>60</sup> Motiveringen baseras på att kvalitativ data kräver "mer på fötterna och djupare insikter" jämfört med siffror på objektiva data och att "land ska med lag byggas". Det ger litet utrymme för att ta hänsyn till "folks subjektiva tyckande".

<sup>61</sup> Se även Svenska Dagbladet (2015) <http://www.svd.se/artskyddet-far-orimliga-effekter>. Artikel skriven av Pehrson, Pia & Ludvig Gustafson. Foyen Advokatfirma.

## 4. Sammanfattande slutdiskussion

### 4.1 Undersökningens huvudresultat

Vindkraftens påverkan på miljömålet Storslagen fjällmiljö har gått hand i hand med andra arealkrävande verksamheters påverkan på fjälllandskapet, som skogsbruk, gruvnäring och turism. Faktum kvarstår dock att stora delar av fjälllandskapet och dess närområden är ringa exploaterat jämfört med andra landskap, liksom att parker med verk över 200 meter är ett nytt inslag som påverkar landskapsbilden på miltals avstånd. Utifrån ett rennäringssperspektiv har de arealkrävande verksamheterna bidragit till dels en fragmentisering av renarnas betesland, kalvningsland och flyttleder, dels påverkat drivkrafterna att bedriva renskötsel. När det gäller vindkraftens påverkan på turism- och rekreation manifesteras den i både människors upplevelse av landskaps natur- och kulturvärden samt platsens betydelsebärande roll för dessa upplevelser och för människors identitet.

Syftet med föreliggande studie är att dels utifrån miljömålet Storslagen fjällmiljö identifiera strategiska frågeställningar som följer av vindkraftsutbyggnadens kumulativa effekter,<sup>62</sup> dels att kartlägga hur dessa effekter hanteras i tillståndsprocessen. I ett bredare perspektiv diskuteras vad som kan komma att krävs för att värna miljömålet "Storslagna fjäll" i både den tillståndsprovningen och kommunala tillstyrkansprocessen. Utbyggnadens kumulativa effekter avgränsas till att gälla dess påverkan på fjälllandskapets natur- och kulturvärden, manifesterade som landskapsbild (sceniska upplevelser), attraktivt besöksmål och rennäring. Studien baseras på litteraturstudier, en nationell webenkät (n=1000), en jämtländsk besökarenkät (n=579), domslut och intervjuer med ledamöter vid mark och miljödomstolarna i Östersund och Umeå samt miljöprövningsdelegationen i Falun.

Utbyggnaden av vindkraft riktar intresset mot ett flertal strategiska områden;

- **Tillståndsprocessen.** Av intervjuerna med ledamöterna i mark och miljödomstolen (MMD) framgår att tillståndsprocessen inte kännetecknas av problem som inte kan lösas. Möjligheten för domstolen att begära in kompletteringar framhålls

---

<sup>62</sup> Kumulativa effekter definieras i denna studie som ökande förändringar, orsakade av tillkomsten av en vindpark i kombination med tidigare, nuvarande och rimligt förutsebara framtida utbyggnader. Vanligtvis saknas en bra beskrivning av kumulativa effekter liksom en grundläggande insikt om effekternas betydelse och hur de ska hanteras.

som ett medel att hantera problem som uppkommer, vilket kan vara en förklaring till varför det inte bedöms problematiskt att projektägarna har hela ansvaret för att ta fram miljökonsekvensbeskrivningar för de verksamheter som ska miljöprövas. Domstolen gör också en tydlig gränsdragning mellan tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och kommunernas tillstyrkansprocess, vilken är av betydelse för lokaliseringsprincipens tillämpning vid tillståndsprövningen. Kommunernas översiktsplaner och vindbruksplaner spelar en viktig roll givet att det kommunala planmonopolet sätter ramarna för hur mark ska användas och att utan tillstyrkan kommer inga vindprojekt till stånd.

- **Geografisk planeringsram.** I mars 2016 uppgick enligt Vindbrukskollen antalet projekterade och befintliga vindkraftverk i de fem nordligaste länen till drygt 7 200 verk, vilka i takt med en fortsatt utbyggnad i allt högre utsträckning kommer att omdana det norrländska landskapet, med dess skogar, älvdalar och fjälllandskap. Framväxten av dessa nya industrilandskap i tidigare orörda eller mindre exploaterade områden sker i avsaknad av en bindande planeringsram för utbyggnaden som omfattar en geografisk större yta än kommunernas översiktsplaner. Omdaning av landskapet utifrån enskilda kommuners och exploatörers beslut sker ibland inte bara i konflikt med olika bevararintressen utan också med grannkommunen. Andra inslag som kännetecknar utbyggnaden är att det som är tillståndsgivet inte alltid byggs. Av intervjuerna framgår dels att tillståndsgivningen utgår från att projekt som fått tillstånd också byggs, dels att dagens situation bidrar till att skapa både en misstro mot utbyggnaden och en oöverblickbar situation när det t.ex. gäller vindkraftens kumulativa effekter. Även uppfattningen att statsmakten överlätit åt privata branschintressen och kommunalpolitiken att styra utbyggnaden och landskapsbildens omformning framhålls, vilket bedöms ha skapat en situation som kräver mer ordning och reda. Avsaknaden av en övergripande nationell/regional planeringsram ger ökad tyngd åt vissa av de hot och risker som omnämns i Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt och strategiplan för miljö kvalitetsmålet Storslagen Fjällmiljö. Exempelvis är prövningsmyndighetens möjlighet ringa att, utanför en vindparks närområde, peka ut ett landskapsriksintresse grundat på en sammanvägning av ett landskaps kultur- och naturmiljöer och rekreationsvärde utifrån ett upplevelseperspektiv.
- **Tillstyrkans- (kommun) och tillståndprocessen** (MPD, MMD och MÖD). Av intervjuerna framgår att det saknas lagstöd för att väga in vindkraftens kumulativa effekter (K E) på landskapsbildens i sig. För det andra framgår det att möjligheter är starkt begränsade att i tillståndsbeslut väga in K E på andra skyddade intressen, som inte avser själva det enskilda projektets parkområde och dess närområde (kilometer

avstånd). Det framgår också som nämnts ovan att prövningsmyndigheterna, i enlighet med kommunernas planmonopol, beaktar frågor om hur mark ska användas som något som primärt hanteras i den kommunala tillstyrkansprocessen. Det innebär dock inte att rättsvårdande myndigheter, i enlighet med miljöbalken, inte självständigt kan avslå, modifiera eller ge tillstånd till ett av kommunen tillstyrkt vindprojekt.

Om vindkraftens K E på en landskapsbilds natur- och kulturvärden upplevs motivera att ett projekt inte ska genomföras kan detta endast garanteras genom politiskt fattade kommunala beslut, d v s att tillstyrkan inte ges. Det gäller framför allt för landskap som är belägna utanför en vindparks närområde. Frågan om K E av miljöfarlig verksamhet har under senare år fått en mer framträdande roll vid tillståndsprövningar. De granskade domarna och intervjuerna indikerar att människors upplevelsevärden av landskapsbilders natur- och kulturvärden väger lätt vid en prövning jämfört med utbyggnadsintressets. Landskapsskyddet är i dessa avseenden starkare för biotoper och djur jämfört med skyddet för människors upplevelsevärden. Av domarna framgår att de motiveringar som möter bevararintresset ofta lyder som följer; att "påverkan är begränsad, skadan inte större än vad som får accepteras och att skadan kan motverkas genom skyddsåtgärder". För att "komma till någon förändring" behövs enligt en av de intervjuade en lagändring, och en annan konstaterar att det är en sak är att beskriva kumulativa effekter och en helt annan är vilken tyngd dessa tillmätts i en miljöprövning.

- **Värderingar och fakta.** Avsaknaden av lagrum och evidensbaserad kunskap om hur människors hälsa och upplevelser påverkas av en förändrad landskapsbild framhålls i studien som en förklaring till att mjuka upplevelsevärden "väger lätt" i prövningsprocessen. Intervjuerna ger även exempel på hur samspelet mellan fakta och värderingar indikerar att ledamöternas erfarenheter och värderingar påverkar deras ställningstaganden i prövningen. Med andra ord blandas en mer instrumentell hållning med en mer värderationell hållning i prövningsprocessen, som tillåter reflektioner likt att "även om objektivitet ska råda så dyker subjektiva värderingar fram".
- **Turism och rekreation.** De två enkätstudierna visar att vindkraftens utbyggnad kan komma att påverka fjälllandskapets attraktionskraft negativt bland breda grupper av besökare. Nära hälften av webenkätens respondenter anser att om miljömålet Storslagen fjällmiljö kolliderar med vindkraftens intressen är miljömålet viktigast, jämfört med färre än var tionde som förordar vindkraft. Jämtlandsenkäten visar att en utbyggnad av vindkraft bedöms vara mycket negativt eller negativt av nära fyra av tio svenska besökare och varannan utländsk besökare. Det bör ses mot bakgrund av

att nio av tio besökare anger *naturupplevelser* som den främsta reseanledningen till området, vilket för en stor grupp av dessa besökare inte tycks vara förenligt med upplevelsen av industrilandskap i fjällmiljö.

- **Rennäringen.** Utifrån ett samiskt perspektiv understryks att rennäringen är en mångfasetterad verksamhet, som kräver lugna kalvningsland i fjällområdena sommartid och goda betesland i skogslandet vintertid. Av rapporter och intervjuer framgår att det krävs att ett helhetsperspektiv tillämpas för att näringens existens på sikt ska kunna tryggas, vilket inkluderar alla det moderna samhällets intrångseffekter och dess kumulativa effekter. Aktuell forskning visar på att vindkraftsparker kan ge upphov till undvikelseeffekter på betydande avstånd från verken, liksom att viss turistisk verksamhet i fjällområdena kan ha negativa effekter på rennäringen. Påverkan från vindkraft, turism och rekreation och andra verksamheter kan med andra ord både försämra rennäringens materiella villkor och minska drivkraften att vara verksam som renskötare.

## 4.2 Slutdiskussion

Utbyggnaden av vindkraft i Sverige bör förstås mot bakgrund av den avreglering och marknadsanpassning som inleddes under 1980-talet. Den förda politiken under 1970-talet baserades på en planeringsmodell som i högre utsträckning än idag integrerade den nationella, regionala och kommunala nivåns hushållning med mark- och vatten (planeringsormen). Detta skedde i deliberativ politisk kontext som under 1980-talet och framåt fick träda tillbaka till förmån för en ordning som bland annat kännetecknades av mer marknadsstyrning, "New public management" inom offentlig verksamhet, ramlagstiftning, global uppvärmning och miljöbalkens tillkomst. Denna nya ordning bedöms enligt vissa intervjupersoner ha medfört ett ökat inflytande för stat och domstolar över samhällsplaneringsprocessen samtidigt som staten överlätit till branschintresset och enskilda kommuner att bestämma var vindkraft ska byggas.

Etableringar av stora vindkraftsparker innebär en omdaning av landskapet till ett industrilandskap. Erfarenheter från tillståndsprövningar visar dels att frågan om vad som är "rätt plats" för en vindkraftspark kan också ställas som "vindkraft eller inte vindkraft", dels att begreppet kumulativa effekter (K E) tar sig uttryck på olika sätt. Effekterna kan för det första diskuteras utifrån vad som sker *inom* vindparksområdet och dessa effekters påverkan på fjällandskapet, för det andra kopplas till närområdet (några km) och för det tredje som ett på miltals synligt inslag i landskapsbilden. För det fjärde kan de också förstås

som en enskild vindparks effekter eller ytterligare en ny parks påverkan på andra intressen i landskapet och/eller som ytterligare en areell närings anspråk på ett landskap som exploaterats främst för sina natur- och råvarutillgångar.

Antalet behandlade och beslutade projekt i de sex nordliga länen uppgick i mars 2016 till nära 3 800. Mot denna bakgrund och att tillståndsprövningen av vindprojekten sker utifrån att "det som är tillståndsgivet också byggs" framstår frågor om vindkraftens kumulativa effekter som angelägna att diskutera. Hur kan miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö komma att påverkas av dessa K E? Denna fråga bör också diskuteras utifrån att;

- det totala antalet projekterade och befintliga verk i området uppgår till nära 7 200
- utbyggnaden av förnybar energi har ett starkt allmänt stöd och är ett prioriterat politiskt mål inom EU och nationellt
- vindförhållandena är mycket goda på många platser i fjällområdena och låga priser på energi ökar kraven på kostnadseffektivitet, vilket kan komma att öka trycket på markanspråk i fjällområdet
- tillgången till finansiellt stöd för vindkraftsproduktion via EU:s investeringsfonder (Junkerplanen) kan komma att också leda till ökade markanspråk
- stora vindkraftsprojekt under utbyggnadsskedet, genererar många arbetstillfällen i ekonomiskt svaga regioner

Mot bakgrund av punkterna ovan och de strategiska områden som presenterats i sammanfattningen (4.1) framstår det angeläget att utifrån miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö framhålla nedanstående resultat från studien.

- *Avsaknaden av en nationell/regional sanktionerad geografisk planeringsram för vindkraftens utbyggnad minskar prövningsmyndigheternas möjligheter att peka ut riksintressen baserade på en sammanvägning av ett landskaps kultur- och natur- och rekreationsvärden. Det påverkar negativt möjligheten att beakta vindkraftens K E. En annan geografisk aspekt är att större parker förläggs i glesbefolkade områden, eftersom en utbyggnad i befolkningstäta områden motverkas av gällande vägledning och praxis (ljud- och skuggeffekter). Av domslut och intervju-svar framgår dels att det i flera fall saknas lagstöd för att i tillståndsprövningsprocessen väga in vindkraftens K E på landskapet, dels att möjligheten för rättsvårdande myndigheter är starkt begränsad att beakta K E utanför en vindparks närområde (några*

km). Detta har mindre eller ringa betydelse i *tillstyrkansprocessen* som är en nödvändig förutsättning för att en vindpark ska kunna miljöprövas. Även om frågan om hur mark ska användas är en kommunalpolitisk angelägenhet har rättsvårdande myndigheter att i tillståndsprövningen självständigt avslå, modifiera eller ge tillstånd till miljöfarlig verksamhet, inklusive större vindparker.

För att trygga miljö kvalitetsmålet "Storslagna fjäll" krävs insiktsfulla och väl underbyggda kommunala beslut om tillstyrkan för större vindparker. Sådana beslut behöver baseras på insikten om att 1) det enbart är genom kommunala politiska beslut som uppförandet av en vindpark med säkerhet kan förhindras, 2) beslutens legitimitet påverkas av att både hårda och mjuka värden beaktas i beslut och motiveringar och 3) politiska företrädare, i avsaknad av en nationell/regional planeringsram för vindkraftens utbyggnad, frågar sig vilka konsekvenser en utbyggnad kan komma att få för det norrländska skogs- och fjällandskapet och dess älvdalar på kort och lång sikt.

Saknas dessa insikter försämras sannolikt möjligheten att dels värna miljö kvalitetsmålet, dels tilltron till politikens och marknadens möjligheter att fatta beslut som kan erhålla en acceptabel legitimitet bland företrädare för olika riksintressen. Frågan om den storslagna fjällmiljön kan sannolikt även utvidgas handla om tilltron till samhället och dess förmåga att, som sociologen Hans Zetterberg uttrycker det, värna "den lilla världens" icke ekonomiska värden framför "den stora världens" instrumentella värden, representerad av stat och storföretag.

- I *tillståndsprövningen* av större vindprojekts miljöpåverkan ska alla intressen och värden beaktas. För människors upplevelsevärden krävs att dessa kan kopplas till den specifika vindpark som prövas och dess närområde. I övriga fall visar domar och intervjusvar i studien att det krävs en *ändring av lagar och praxis* för att dessa värden ska beaktas och ges en ökad tyngd i prövningarna. Om så skulle ske skapas möjligheter för rättsvårdande myndigheter att stärka landskapsskyddet i exempelvis områden som riksdagen utpekat som riksintresse för rekreation och friluftsliv. De lagrum som skapats för att skydda hotade växter, fåglar och djurarter (habitatsförordningar och artskyddsdirektiv) framträder i domarna som en förklaring till att fauna och djurliv väger tyngre i miljöprövningar av vindprojekt än mänskliga upplevelsevärden. Förutom närhetsprincipen och bristen på lagstöd kan *upplevelsevärdenas ringa tyngd i tillståndsprövningen* förklaras av att dessa värden baseras

på subjektivt upplevda värden och inte på hårda, "objektiva" och evidensbaserade fakta. Ytterligare en förklaring till den ringa tyngden som dessa värden tillmäts framgår i motiveringarna till domsluten. De kumulativa effekternas påverkan på upplevelsevärden bedöms vanligen vara "begränsad, skadan inte större än vad som får accepteras och att skyddsåtgärder kan motverka skadan".

Den tidigare presenterade begreppsramen över hur ett landskap kan brukas på olika sätt visar för det första att det kan brukas aktivt och anpassas funktionellt till den verksamhet som bedrivs, t.ex. genom byggandet av vindkraftsparker, alpina vintersport destinationer och andra storskaliga verksamheter. Dessa verksamheter styrs utifrån en rationell och strängt nyttomaximerad marknadslogik. För det andra visar begreppsramen att även andra verksamheter nyttjar landskapet aktivt, så som renskötsel, lokala småskaliga verksamheter och jakt- och fiskeföreningar. Det sker dock utifrån att dessa verksamheter i hög utsträckning styrs av icke ekonomiska värden och anpassas till det befintliga landskapet. Övriga två förhållningssätt nyttjar landskapet passivt. I det ena fallet anpassas landskapet funktionellt till verksamheten (museala inslag) och i det andra fallet utgår verksamheten från allemansrätten och vad landskapet erbjuder i form av natur- och kulturvärden, rekreation och sceniska upplevelser.

Analyseras vindkraftens kumulativa effekter på miljökvalitetsmålet "Storslagen Fjällmiljö" framträder förutom lösbara problem (oäkta konflikter) också äkta konflikter, som utmärks av dilemman där den enes vinst är den andres förlust. Kopplas frågan om K E till kvalitetsmålets två delmål "Fjällens miljötillstånd" och "Bevarande natur- och kulturmiljövärden" framträder konflikter relaterade till 1) fjällens karaktär av betespräglat storslaget landskap och dess betydelse för rennäringen och 2) ett fortsatt bevarande och utvecklande av landskapets natur- och kulturmiljövärden.

Dessa dilemman kan uttryckas som att frågan handlar om "vindkraft på rätt plats" alternativt "vindkraft eller inte vindkraft".<sup>63</sup> Båda aspekterna inkluderar en samhällslig nivå-problematik (makro, meso och mikro) som avspeglar intressen på global-, nationell-, bransch-, lokal- och individnivå. Gemensamt för en stor majoritet av dessa intressen är

---

<sup>63</sup> De formella regler (miljöbalken) som styr tillståndsprövningen av större vindprojekt och utfallet av dessa visar att valet av rätt plats (lokaliseringsprincipen) är ett centralt inslag i prövningen. Se bilaga 5 avseende miljöbalkens grundläggande bestämmelser om hushållning med mark och vattenområden, riktlinjer för val av plats och rimlighetsavvägningar.



insikten om att en fortsatt global uppvärmning radikalt kan komma att förändra förutsättningarna för fjällvärldens växt- och djurliv, vilket på längre sikt gör miljömålet "Storslagen Fjällmiljö" obsolet. Å den ena sidan är vindkraftens utbyggnad en del av energisystems omställning bort från fossil energi till förnybar sådan. Detta för att motverka den globala uppvärmning och på lång sikt värna miljö kvalitetsmålet "Storslagna Fjäll". Å den andra sidan innebär utbyggnaden en negativ påverkan dels på fjällandskapets rekreationsnatur- och kulturvärden bland breda grupper besökare, dels på förutsättningen att bedriva renkötsel. Denna påverkan som framträder tydligt i ett kortsiktigt perspektiv har dock att på längre sikt vägas mot de negativa climateffekter som följer av om ingen vindkraft byggs.

Utgångspunkten för en logisk och konstruktiv diskussion tycks alltså vara de dilemman som kan uppstå när utbyggnaden diskuteras utifrån mottot "Vindkraft på rätt plats". I detta sammanhang bör nämnas att vindkraftens generella betydelse för en ökad samhälls klimatnytta har ett starkt stöd i miljöbalkens portalparagraf.<sup>64</sup> Studiens resultat indikerar att det sin tur stärker vindkraftens intressen i miljöprövningen jämfört med andra skyddade intressen. Resultatet indikerar även att en lagändring krävs om vindkraftens K E ska kunna ges en ökad tyngd och att den geografiska planeringsramen behöver utvidgas. Det från att idag uteslutande baseras på enskilda kommuners översiktsplaner till att även omfatta en regional/nationell kontext. Denna bör omfatta konkreta tidsrelaterade mål för utbyggnaden som är harmoniserade med de kommunala planmålen och tillstyrkansprocessen. Bristen på ordning och reda som indikeras av glappet mellan antalet uppförda verk jämfört med tillståndsgivna och projekterade verk indikerar att dagens situation kan liknas vid "Vilda Väster". Det gör det närmast omöjligt att bedöma utbyggnadens K E nu och i framtiden.

Frågan om vad som är rätt plats för vindkraften inkluderar ett flertal spänningar, konflikter och dilemman. Den ovan presenterade begreppsramen över hur landskap brukas av olika intressen kan bidra till att öka kunskapen om den komplexitet som kännetecknar frågan vad som är rätt plats för vindkraftsparker. Ett exempel på denna komplexitet uttrycks av en av miljödomstolens ledamöter med orden att "även om objektivitet ska råda så dyker

---

<sup>64</sup> I miljöbalkens portalparagraf står att lagen "skall tillämpas så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas samt att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas" Miljöbalken (1998:808).

subjektiva värderingar fram". Att olika aktörers handlingar och ställningstagande påverkas av deras erfarenheter, värderingar och fakta är väl känt. Detta bidrar till att förklara varför vissa aktörer ger uttryck för en mer instrumentell hållning jämfört med andra, som ger uttryck för en mer värderationell sådan. När det gäller vindkraftens utbyggnad tar sig sistnämnda hållning uttryck i att vissa av domstolarnas ledamöter fäster större vikt vid förlusten av tysta områden och trevnadsvärden och i konstateranden som att det skett en "dipp i dessa värden".

För att i enlighet med miljö kvalitetsmålet "bevara och utveckla fjällens karaktär av betespräglad storslaget landskap" är renskötselns aktiva bruk av landskapet och anpassning till detsamma en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning. För renskötseln är inte bara goda sommarbeten och fridfulla kalvningsland av stor betydelse utan även fungerande flyttningsleder och bra vinterbete i skogslandet. I vissa av dessa områden existerar, byggs och planeras idag storskalig vindkraftsproduktion. Det framstår viktigt att understryka att rennäringen skyddas som ett samhällsligt riksintresse vid tillståndsprövningen av vindkraftsparker och inte som ett skydd för en enskild samebys renskötsel. Även om förutsättningarna att bedriva renskötsel skulle vara goda i fjällområdet kan vindkraftens utbyggnad i skogslandet komma att försämra och även hota förutsättningarna för en enskild sameby. Denna risk bör beaktas utifrån att vindkraftens K E i ett samiskt perspektiv främst framträder som en komponent av flera i en ständigt pågående samhällsomvandling i modernitetens namn. Denna modernitet har skapat undanträngningseffekter för renskötselns bland annat genom en storskalig exploatering av naturresurser (skogsbruket, gruvbrytning, vattenkraft), infrastrukturella projekt, turism och rovdjurspolitiken. Utbyggnaden av vindkraften riskerar i detta sammanhang att bli "droppen som får bägaren att rinna över" när det gäller dessa undanträngningseffekter, vilka avser både ekonomiska och socio-kulturella hot mot renskötseln kopplade till platsidentitetens betydelse som drivkraft. Dessa negativa effekter som ett uttryck för modernitet bör även ställas mot inslag som bidragit till att förbättra rennäringens förutsättningar. Exempelvis tillgången till helikoptrar, motorcyklar och skotrar, vägar, samhällsliga stöd, andra inslag som underlättat vardagslivet och åtgärder för ökad klimatnytta.

När det gäller vindkraftens utbyggnad och miljö kvalitetsmålet "Storslagna Fjällmiljö" antyder begreppen hållbarhet på kort och lång sikt ett övergripande dilemma. Förenklat kan det uttryckas som att vad som framstår som bra på kort sikt inte nödvändigt vis behöver vara det på lång sikt och omvänt. Möjligheten att hantera detta dilemma på bästa

sätt kräver sannolikt att vindkraftens K E och dess påverkan på upplevelsen av ett landskaps natur- och kulturvärden ges en ökad tyngd i tillståndsgivningen även utanför en vindparkens närområde, som när det handlar om extern påverkan på skyddade områden även på avstånd som handlar om mil. Det kräver förmodligen också en regional/nationell geografisk planeringsram och att förhållandevis orörda fjälllandskap ges ett egenvärde som kan uppväga vindkraftens klimatnytta vid en miljöprövning. Kanske är det så att den storslagna fjällmiljöns kärnområden ska tillskrivas ett motsvarande egenvärde som tycks gälla för det strömmande vattnen som kvarstår efter 1970-talets "sista" storskaliga vattenkraftsutbyggnad i Norrland?

# Referenser

## Tryckta Referenser

- Bodén, B.(2014). *Lokal nytta av vindkraft*. ETOUR 2014:6, Östersund.
- Bodén, B (2009). *Vindkraft i Jämtland – En studie relaterad till turism*. ETOUR R 2009:21.
- Borglund T., De Geer, H., Frostenson, M., Lerpold, L., Nordbrand, S., Sjöström, E., Sweet, S., Windell, K. (2012). *CSR – en guide till företagets ansvar*. Stockholm.
- DS (2009:65) "Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar".
- Fredman P., m.fl. (2014) *Besök och besökare i Fjällen*. ETOUR Rapport 2014:3.
- Länsstyrelsen i Västerbottens län (2011). *Vindbruk och rennärning. Om kumulativa effekter*.
- Naturvårdsverket (2015-06-25). *777 Problem – Miljöbalksprojektet*.
- Naturvårdsverket (2015-07-08). *Sammanfattning av inspel som kommit till Naturvårdsverket inom miljöbalksprojektet (Ver.2)*.
- Naturvårdsverket (2014-06-05) *Skrivelse NV-04173-13. Förslag till en strategi för miljökvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö*.
- Naturvårdsverket (2014). *Delredovisning av regeringsuppdrag om prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bl.a. upprättande av miljökonsekvensbeskrivning*. NV-04449-13. Stockholm.
- Naturvårdsverket (2012 a). *Vindkraftens påverkan på människors intressen*. En syntesrapport. Rapport 6497. Stockholm.
- Naturvårdsverket (2012 b). *Vindkraftens effekter på landlevande däggdjur*. En syntesrapport. Rapport 6499. Stockholm.
- Naturvårdsverket (2011). *Möjligheter till vindkraftsetableringar i natura 2000-områden*. Rapport 6473. Stockholm.
- Naturvårdsverket (2011) *Synergimöjligheter, målkonflikter och problem i miljömålsarbetet*. Rapport 6474. Stockholm.
- Nätverket för vindbruk (2015). "Nya anspråk på mark i renbetesland oroar samebyar". PM daterat 2015-12- 16.
- Sandell, K. (2000). *Ett reservatsdilemma: Kiruna nationalparksförslag 1986 - 1989 och makten över fjällen som fritidslandskap*" Rapport: R 2000:5; ETOUR, Östersund.
- Schindler K. H. (2014). *Take the MSU Extension and AGBioResearch Survey to Sharpen Our Focus*-Michigan State University. [http://msue.anr.msu.edu/news/not\\_all\\_proposed\\_large\\_wind\\_energy\\_farms](http://msue.anr.msu.edu/news/not_all_proposed_large_wind_energy_farms)
- Skarin, A, C. Nelleman., L. Rönnegård., P. Sandström., H. Lundqvist (2015-05-15). "Wind farm construction impacts on reindeer migration and movement corridors" *Landscape Ecology*, V 30, Nr.8, pp 1527-1540. Springer Link.
- Svenska Dagbladet (2015). Pehrson, Pia & Ludvig Gustafson. Foyen Advokatfirma. <http://www.svd.se/artskyddet-far-orimliga-effekter>. Artikel skriven av.
- Tidningen Ångermanland (2114-08-08). "Vindkraftverk kan bli 200 meter höga".
- Wall-Reinius, Sandra, Fredrik Olausson, Rosemarie Ankre, Annika Dahlberg, Maria Lexhagen, Christine Lundberg, Klas Sandell och Bosse Bodén (2015). *Undersökning bland besökare i södra Jämtlandsfjällen 2013*. ETOUR Rapport 2015:2. Östersund

**Vindkraftscentrum.se** (2011) *Strömsunds kommun. Rapport Arbetskraft, kompetenser och faciliteter för storskaligt vindbruk*. Havsönsrapporten 2011-02-28.

**Väg- och transportforskningsinstitut VTI** (2010). *Kumulativa effekter och konsekvenser – behandling i miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning för vägar*. Rapport 674. Linköping.

**Wall-Reinius, S., F. Olausson, R. Ankre, A. Dahlberg, M. Lexhagen, C. Lundberg, K. Sandell och B. Bodén.** *Undersökning bland besökare i södra Jämtlandsfjällen 2013*. ETOUR Rapport 2015:2.

**Wandén, S.** (1997). *Mälkonflikter och styrmedel – Ett centralt miljöstrategiskt problem*. Naturvårdsverket. Stockholm.

**Wärmbäck, A.** (2012). *EIA Practice. Examples of Cumulative Effects and Final Disposal of Spent Nuclear Fuel*. Dissertation. Swedish University of Agricultural Sciences. Uppsala.

## Intervjuer

**Holgersson, Erika.** (2016). Handläggare. Länsstyrelsen Jämtlands län. 10 mars 2016

**Alenskär, Anders** Chefsrådmann. Mark- och Miljödomstolen. Umeå tingsrätt. 13 januari 2016.

**Nilsson, Lena.** Tekniskt råd. Mark- och Miljödomstolen. Umeå tingsrätt. 13 januari 2016.

**Olausson, Erik.** Tekniskt råd. Mark- och Miljödomstolen. Umeå. 13 januari 2016.

**Grip, Kjell.** Tekniskt råd. Mark- och Miljödomstolen. Umeå tingsrätt. Enköping. 20 maj 2014.

**Nyberg, Lars.** Rådman, Mark- och Miljödomstolen, Östersunds tingsrätt. 18 december 2015.

**Eriksson, Ove.** Tekniskt råd, Mark- och miljödomstolen, Östersunds tingsrätt. 2015-12-18

**Svanström, Inger.** Ordförande Miljöprövningsdelegationen, Länsstyrelsen i Dalarnas län. 20 maj 2014. Falun

**Staffansson, Eva.** Sakkunnig MPD Miljöenheten, Länsstyrelsen i Dalarnas län. 20 maj 2014. Falun

**Åström, Richard.** Ordförande i Handölsdalens sameby Intervju 2015-05-28. Östersund.

## Domar

M 11073 -14 och M 1110-14 daterade 2015-12-10 (MÖD). Värnandet djur, fåglar/fladdermöss och biotoper

M 5746-15 daterad 2015-09-29 (MÖD). Närhetsprincipen (1,8 – 3,2 km gav rätt till klagan men ej 8 km)

M11588-14 daterad 2015-09-25 (MÖD). Utökning av vindkraftsproduktion. Avslag.

P 5593-14 och P 5594-1 daterade 2015-03-09 (MÖD). Värnandet djur, fåglar/fladdermöss och biotoper

M1275-15 daterad 2015-06-22 (MÖD). Närhetsprincipen. (Avståndet 10-12 km gav ej grund för klagan),

P 1433-15 daterad 2015-04-15 och M 2762-1402 daterad 2014-11-05. (MÖD). Översiktsplaner och vindbruksplaner.

M 2630-14 daterad 2015-02-16 (MÖD) Örndalen

M 4937-14 daterad 2014-12-22 (MÖD). Värnandet djur, fåglar/fladdermöss och biotoper

M 11693-13 daterad 2014-12-18 (MÖD) Klarälven

M 1859-14 daterad 2014-11-24 (MÖD). Kravet på samrådspunkt

M 4107-14 daterad 2014-10-23 (MÖD). Närhetsprincipen (Gränsen 1000 meters skyddsavstånd till bostäder bedöms inte vara bullermässigt motiverat, villkorsskrivning upphävdes).

M 4034-13 daterad 2014-10-23 (MÖD) Fengersfors

M 7168-13 daterad 2014-04-16 (MÖD). Värnandet djur, fåglar/fladdermöss och biotoper

M 2504-13 daterad 2014-04-03 (MÖD) Siljansområdet

M 9650-12 daterad 2014-01-24 (MÖD). Svartnäs

M 2079-13 daterad 2013-10-07 (MÖD). Enskilda inte har rätt att överklaga Natura 2000-tillstånd.

M 6740-12 och M 6741-12 daterad 2013-12-19 (MÖD). Kumulativt buller

Ö 4925 daterad 2012-12-18 (HD) Närhetsprincipen. (Rätt till klagan gavs inte enskilda på 11-12 km avstånd)

M 847 -11, M 825-11 och M 825-11, daterat 2011-11-23. (MÖD). Tillstånd om 360 verk för Statkraft SCA Vind AB med hänvisning till bl.a. miljöbalkens portalparagraf om behovet av förnybar energi.

M 5757-1 daterad 2011-11-14 (MÖD). Närhetsprincipen (Påverkan på landskapsbilden).

M 10316-09 daterad 2010-10-14 (MÖD). Glötesvålen

M2009/1517/F/M daterat 2010-03-04 (Regeringen) Piteåbygden, tillstånd för 1101 verk och tillägg om samråd.

M 5960-08 daterad 2009-11-10 (NJA 2012 s. 921). Närhetsprincipen (4 km avstånd till vindpark i havet gav rätt till klagan).

M 2210-08 daterad 2008-11-19 (MÖD). Taka-Aapua, Rautiorova

M 8428-06 daterad 2007-11-09 (MÖD) Avslag - del av parken var belägen inom ett Natura 2000-område.

## Internet

**Biegga** (2012/2013).

[https://www.natverketforvindbruk.se/Global/Aktiviteter/Projekt/Slutrapport\\_Biegga%2034299-1.pdf](https://www.natverketforvindbruk.se/Global/Aktiviteter/Projekt/Slutrapport_Biegga%2034299-1.pdf)

**Biegke** (2013/14). [https://www.natverketforvindbruk.se/Global/Aktiviteter/Projekt/Slutrapport%20projekt%20Biegke%2034299\\_v2.pdf?epslanguage=sv](https://www.natverketforvindbruk.se/Global/Aktiviteter/Projekt/Slutrapport%20projekt%20Biegke%2034299_v2.pdf?epslanguage=sv)

**Dagens Nyheter** (2016). <http://www.dn.se/ekonomi/eu-pengar-till-svensk-vindkraft/>

**Domar och Rättsfall**. <http://docplayer.se/11556136-Kronologisk-lista-med-rattsfall-avseende-vindkraft-i-huvudsak-fran-mod-darutover-nagra-andra-fall.html>

**Regeringen 2012**. "Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser". <http://regeringen.se/rapporter/2012/08>

**Sveriges Radio** (2016). <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1650&artikel=6409679>

**Sveriges Radio** (2016) <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6392035>

**Tidningen Ångermanland** (2016) <http://www.allehanda.se/angermanland/solleftea/ssvab-vill-bygga-hogre-vindkraftverk>

**Vinbrukskollen 2016**. <https://www.vindlov.se/>

**VindRen** (2011). <http://www.vindkraftsbranschen.se/wp-content/uploads/2012/01/Kap-0-version-110208.pdf>

# Bilagor

Bilaga 1

<b>Tabell 1 Jämförelse mellan hushållningsområden 3-4 kap MB</b>		
	<b>Sektorsintressen 3 kap MB</b>	<b>Riksdagens riksintressen 4 kap MB</b>
Typ av intressen	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Bevarandointressen (t.ex. natur och kultur, ekologiskt känsliga områden)</li> <li>◆ Nyttjandointressen (t.ex. kommunikationer, försvar, mineralutvinning, avfallshantering)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Enbart bevarandointressen natur och kultur</li> </ul>
Storlek	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Både mindre och större</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Mycket stora, ibland flera kommuner</li> </ul>
Typ av allmänna intressen	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Riksintressen (värdekärnor)</li> <li>◆ Andra allmänna intressen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Områdena är av riksintresse i sin helhet, oavsett var värdena koncentreras eller sprids</li> </ul>
Skadebegrepp	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Påtaglig skada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Flera olika, t.ex. påtaglig skada, skada, intrång</li> </ul>
Skydd mot "påtaglig skada"	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Riksintressen ska skyddas mot påtaglig skada.</li> <li>◆ Andra allmänna intressen skyddas mot påtaglig skada så långt som möjligt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Riksintresseområdenas kultur- och naturvärden ska skyddas mot påtaglig skada. Vissa slag av områden skyddas redan vid mindre skadegrad. Fjällens karaktär får inte påverkas, dvs lägre skaderibba.</li> </ul>
Bedömning av skada	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Förändringar för specifika värdet på platsen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ "Helhetsperspektiv" där inverkan på hela områdets fortlevnad, inte bara värdekärnor, beaktas.</li> </ul>
Förbud mot vissa verksamheter	<ul style="list-style-type: none"> <li>(Skyddet utgår enbart från skadan, inte verksamhetstypen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Förbud även mot vissa slag av verksamheter (t.ex. vattenkraft, fritidsbebyggelse) inom olika områden.</li> </ul>

Avvägning mellan konkurrerande intressen	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Enbart mellan riksintressen eller mellan andra allmänna intressen.</li> <li>◆ Inte avvägning mellan riksintresse och annat allmänt intresse.</li> <li>◆ Avvägning sker i varje ärende.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Avvägning mellan konkurrerande intressen är redan gjord i lagen, till förmån för natur/kultur. Andra intressen får inte skada dem (olika begrepp).</li> </ul>
Undantag	(Finns inte)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ All skada medges om det sker i vissa syften, t.ex. utveckling av tätorter eller lokalt näringsliv.</li> </ul>
Utpekande av riksintresse (att de finns)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Centrala verk ställer anspråk på "värdekärnor" som kan anses vara av riksintresse.</li> <li>◆ Länsstyrelsen för fram <i>anspråken</i> i den kommunala översiktsplaneringen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Riksdagen anger i lag vilka områden som <i>är av</i> riksintresse.</li> <li>◆ Länsstyrelsen redovisar de <i>utpekade områdena</i> inför den kommunala översiktsplaneringen.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Kommunen redovisar riksintressena i översiktsplanen.</li> <li>◆ Kommunens mening framgår av planen, statens av länsstyrelsens granskningsyttrande.</li> </ul>	
Avgränsning och precisering	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Avgränsning i dialog centralt verk – länsstyrelse (kommun).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Avgränsas i lagen</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Precisering i plandialogen.</li> <li>◆ Läggs fast i bindande beslut genom t.ex. detaljplanering, som enligt miljöbalken, arbetsplan enligt väglagen.</li> </ul>	

Källa Peggy Lerman, Lagtolken PL AB



## Preciseringar av Storslagen fjällmiljö

### Åtta preciseringar

Regeringen har fastställt åtta preciseringar av miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö:

- **Fjällens miljö tillstånd**  
Fjällens värden för rennäringen är bevarade och fjällens karaktär av betespräglad, storslaget landskap med vidsträckta sammanhängande områden är bibehållen.
- **Ekosystemtjänster**  
Fjällmiljöernas viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna.
- **Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation**  
Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till fjällskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.
- **Hotade arter och återställda livsmiljöer**  
Hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla fjällmiljöer.
- **Främmande arter och genotyper**  
Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden.
- **Genetiskt modifierade organismer**  
Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.
- **Bevarade natur- och kulturmiljö värden**  
Fjällmiljöer med höga natur- och kulturmiljö värden är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.
- **Friluftsliv och buller**  
Fjällmiljöers värden för friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad

<http://xn--miljml-mua8k.se/sv/Miljomalen/14-storslagen-fjallmiljo/Preciseringar-av-storslagen-fjallmiljo/>

Källa: <http://miljomal.se/Miljomalen/14-Storslagen-fjallmiljo/>

**Till samtliga intervjupersoner i delprojektet ”Vindkraftens kumulativa effekter på fjällandskapets miljömål” inom det av naturvårdsverket finansierade projektet ”Beyond Conflicts”.**

Kravet att införa miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för verksamheter med betydande miljöpåverkan motiverades, enligt Boverkets tidigare chefsjurist Peggy Lerman, bl.a. av att hanteringen och bedömningen av kumulativa effekter skulle underlättas. Den kommunala översiktsplaneringen med sin MKB är, enligt Lerman, exempelvis tänkt att vara den beslutsform som hanterar landskap och den samlade påverkan av bebyggelseutvecklingen, inklusive större anläggningar för vindkraft (Ibid. 2014-04-28).

Tillstånds- och prövningsförfaranden med anknytning till vindkraftens utbyggnad har tidigare framför allt varit fokuserade på enskilda projekt. I takt med att vindkraftens utbyggnad fortskridit har de kumulativa effekterna blivit mer påtagliga i landskapet och därmed även behovet av att beakta dessa effekter i en större geografisk kontext.<sup>65</sup> Under det senaste decenniet har flera vindparker uppförts i fjällnära områden och några i direkt anslutning till kalvfjällsmiljö. Under 2014 kommer t.ex. O 2 att bygga ett 30-tal 125 meter höga verk för IKEA:s räkning på Glötesvålen (kalvfjällsmiljö) i Härjedalen, beläget nära 12 km från gränsen för Sånfjällets nationalpark. Sveriges miljömål ger uttryck för att fjällandskapet ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Fjällandskapet erbjuder även områden med goda vindförhållanden som är av riksintresse för vindkraft.

Poängen med att beakta kumulativa effekter är att bättre kunna bedöma målkonflikter och helheten i arbetet mot ett hållbarare samhälle. I regeringens promemoria ”Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser” understryks vikten av att integrera kumulativa effekter i miljöarbetet och tillståndsprocessen (NV Skrivelse 2014-01-31). Avseende kumulativa effekter har den svenska miljöbalken betraktats som vag jämfört med ”best IA practice norms and legislation in many countries” (Wärnbäck 2012).<sup>66</sup> Vanligtvis saknas även en bra beskrivning av fenomenet, liksom en grundläggande insikt om effekternas betydelse och hur de praktiskt ska hanteras och tillämpas. Utmaningarna och svårigheterna att hantera dessa effekter i miljöarbetet relateras bl.a. till svårigheterna att ”knowing that, knowing how and will to act”. (ibid. s.48).

*Mot denna bakgrund framstår frågan i vilken utsträckning och hur kumulativa effekter kan vägas in i samråds- och tillståndsprocesserna som central, liksom hur stöd kan ges till intressenterna i dessa processer.*

---

<sup>65</sup> Av de kommunala ÖP i Jämtlands län 2012 uppskattas 1) antalet vindkraftsverk i drift uppgå till ett drygt 100-tal, 2) färdiga tillstånd har getts till ett drygt 500-tal verk och 3) på planeringsstadiet finns ytterligare drygt ett 500-tal verk. Totalt producerar de befintliga verken 0,6 TWh/år, prövade verk 0,9 TWh och samtliga verk i översiktsplanerna (1285-1435 st.) beräknas producera mellan 6-11 TWh. Energimyndighetens regionala mål (golv) för Jämtlands län år 2020 bedöms < 1 TWh 2020. Elcertifikaten i Sverige för förnybar el totalt för åren 2020-2035 motsvarar en produktion om 25 TWh, varav vindkraftens andel kan uppskattas till 15 TWh.

<sup>66</sup> Wärnbäck, Antioienette (2012) EIA Practice. Examples of Cumulative Effects and Final Disposal of Spent Nuclear Fuel. Diss. Swedish University of Agricultural Sciences. Uppsala.

Delprojektet är i sin inledningsfas och min förhoppning är att jag får möjlighet att i ett explorativt syfte diskutera frågan ovan med dig i samband med en intervju.

Östersund 2014-05-08

Bosse Bodén

Fil. Dr. och forskningsledare vid ETOUR

Mittuniversitetet Östersund

## Utskick till Mark- och miljödomstolen

### Inledning

Mot bakgrund av att en utbyggnad av vindkraft framstår som mycket sannolik är en central fråga om och hur en fortsatt utbyggnad kan förenas med miljö kvalitetsmålet Storslagna Fjäll och regeringens precisering av detta mål (se nedan). I regeringens promemoria "Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser" understryks även vikten av att integrera kumulativa effekter i miljöarbetet och tillståndsprocessen (Naturvårdsverket skrivelse 2014-01-31).

*Regeringens preciseringar av miljö kvalitetsmålet Storslagen Fjällmiljö:*

- **Fjällens miljö tillstånd**  
Fjällens värden för rennäringen är bevarade och fjällens karaktär av betespräglad, storslaget landskap med vidsträckt sammanhängande områden är bibehållen.
- **Ekosystemtjänster**  
Fjällmiljöernas viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna.
- **Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation**  
Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till fjällskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.
- **Hotade arter och återställda livsmiljöer**  
Hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla fjällmiljöer.
- **Främmande arter och genotyper**  
Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden.
- **Genetiskt modifierade organismer**  
Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.
- **Bevarade natur- och kulturmiljö värden**  
Fjällmiljöer med höga natur- och kulturmiljö värden är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.
- **Friluftsliv och buller**  
Fjällmiljöers värden för friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad

<http://xn--miljml-mua8k.se/sv/Miljomalen/14-storslagen-fjallmiljo/Preciseringar-av-storslagen-fjallmiljo/>

Syfte med föreliggande studie är att utifrån miljö målet Storslagen fjällmiljö identifiera strategiska frågeställningar som följer av vindkraftens utbyggnad och dess kumulativa effekter på fjällskapet natur- och kulturvärden, manifesterade som rennäring, attraktivt besöksmål och landskapsbild (upplevelsevärde). Ytterligare ett syfte är att kartlägga hur dessa effekter hanteras och beaktas i tillståndsprocessen. I ett bredare perspektiv diskuteras även hur ett väl underbyggt



## Ansvar för regionalt tillväxtarbete

Utvecklingen inom det regionala tillväxtarbetet har gått från ett regionalt statligt ansvar, där staten genom [länsstyrelsen](#) haft ett huvudansvar för de regionala utvecklingsfrågorna till en modell där kommuner i samverkan, dels kommunerna själva, dels i samverkan med landstinget, åtagit sig ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken. I [förordningen \(2007:713\) om regionalt tillväxtarbete](#) tydliggörs bl.a. hur det regionala tillväxtarbetet ska bedrivas och vem som har ansvaret ute i regionerna, samt vad som ingår i det regionala tillväxtarbetet. Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete 5 § (se länk till förordningen ovan)

Utvecklingsansvaret är fördelat på olika sätt inom Sveriges 21 län. I 17 av Sveriges län ansvarar politiska beslutsorgan för att utarbeta och fastställa såväl en strategi för länens utveckling (RUS) samt en länsplan för regional transportinfrastruktur. Av dessa 17 är det i 13 län det kommunala samverkansorganet ansvarigt för arbetet med regionala tillväxtfrågor och regional transportinfrastrukturplanering medan det i fyra län är direktvalda regioner som innehar detta ansvar. I fyra län kvarstår det formella ansvaret för regionala utvecklingsfrågor i länsstyrelsens regi. Från och med 2015 kommer ytterligare i sex län ansvaret för det regionala tillväxtarbetet att övergå till direktvalda regioner.

Det regionala tillväxtarbetet bör utformas och bedrivas i sektorsövergripande samarbete mellan aktörer på lokal och nationell nivå. Arbetet kan också utformas och bedrivas i samarbete med aktörer på europeisk nivå. Samordning med regionala planer inom ramen för det nationella strukturfondsprogrammet, kommunernas översiktsplanering, landsbygdsprogrammet, program för de areella näringarna, lokala utvecklingsavtal samt länsplaner för regional transportinfrastruktur ska särskilt eftersträvas i arbetet. Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete 4 § (se länk till förordningen ovan).

### Översiktsplanen

Samtidigt som det i förordningen om regionalt tillväxtarbete finns en bestämmelse om samordning med kommuners översiktsplanering så finns det i bestämmelserna om översiktsplanering enligt plan- och bygglagens krav på hänvisning till relevanta regionala mål, planer och program.

#### [Plan- och bygglag \(2010:900\) 3 kap 5 §](#)

När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen ska kommunen samråda med regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Under samrådet ska kommunen redovisa förslaget's innebörd, skälen för förslaget, förslaget's konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt

#### [Plan- och bygglag \(2010:900\) 3 kap 9 §](#)

<http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Regionplanering/Regional-utvecklingsplanering/>

## Val av plats

**6 §** För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtlighetsprövning enligt [17 kap.](#) och prövning av verksamheter enligt 9 kap. [6](#), [6 a](#) och [6 b §§](#), 11 kap. [9 a §](#) och 12 kap. [6 §](#) ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden. Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen ([2010:900](#)). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Lag ([2013:758](#)).

## Rimlighetsavvägning

**7 §** Kraven i [2-5 §§](#) och [6 § första stycket](#) gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande. Trots [första stycket](#) ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i [5 kap. 2 § första stycket 1](#). Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet. Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en miljökvalitetsnorm som avses i [5 kap. 2 § första stycket 1](#) inte följs, får verksamheten eller åtgärden vid avvägningen enligt [första](#) och [andra styckena](#) tillåtas om den

1. är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen,
2. förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompensande åtgärder som ökar möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig, eller
3. trots att den försvårar möjligheterna att följa miljökvalitetsnormen på kort sikt eller i ett litet geografiskt område, kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område. Lag ([2010:882](#))

## 3 kap. Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden

**1 §** Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företråde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

**2 §** Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär.

**3 §** Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

**4 §** Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse. Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhälls-intressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

**5 §** Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande. Områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket skall skyddas mot åtgärder som avses i [första stycket](#).

**6 §** Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas. Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i [första stycket](#).

**7 §** Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa. Områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse skall skyddas mot åtgärder som avses i [första stycket](#).

**8 §** Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i [första stycket](#) skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

**9 §** Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

**10 §** Om ett område enligt [5-8 §§](#) är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde. Beslut med stöd av [första stycket](#) får inte strida mot bestämmelserna i [4 kap.](#)



