

Not 19

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 12 maj 2020 följande dom (mål nr 6702-19).

Bakgrund

1. En verksamhet med gruppstation för vindkraft får inte bedrivas utan tillstånd. En ansökan om ett sådant tillstånd ska prövas av länsstyrelsen eller, i förekommande fall, av miljöprövningsdelegationen inom länsstyrelsen. I miljöbalken finns allmänna hänsynsregler och grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden som ska beaktas vid prövningen.

2. Sundborn Vind AB ansökte hos Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Dalarnas län om tillstånd att uppföra och driva en gruppstation med tio vindkraftverk inom ett område väster om sjön Logården i Falu kommun.

3. Miljöprövningsdelegationen gav tillstånd till åtta vindkraftverk. Tillståndet omfattade tre vindkraftverk inom det s.k. norra området (Flyberget, Lövåsen och Lustigbacken) och fem vindkraftverk inom det s.k. södra området (Skutberget, Torraksberget och Gartjärnsberget). Vindkraftverkens totalhöjd begränsades till 150 meter i stället för yrkade 186 meter för att begränsa den visuella påverkan på Sundbornsåns dalgång, som är ett område av riksintresse för kulturmiljövården och som ingår i världsarvet Falun och Kopparbergslagen.

4. Såväl bolaget som en förening och ett antal fastighetsägare överklagade beslutet till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, som med stöd av 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken med eget yttrande överlämnade målet till regeringen för prövning. Som skäl för överlämnandet angavs att målet rörde både intresset av att producera energi på ett sätt som främjar hållbar utveckling och det allmänna intresset av synnerlig vikt att skydda och bevara världsarvet.

5. Mark- och miljödomstolen tillstyrkte tillstånd till de tre vindkraftverk inom det norra området som omfattades av miljöprövningsdelegationens beslut och anförde att det inte fanns skäl att begränsa de verkens totalhöjd till en lägre höjd än yrkade 186 meter. Vad avsåg det södra området uttalade mark- och miljödomstolen att regeringens prövning kunde utmynna i antingen att området av riksintresse och världsarvet, var för sig eller tillsammans, utgjorde ett absolut hinder för uppförande av vindkraftverk i området eller att inget av dem utgjorde ett sådant hinder. Om regeringen fann att verksamheten kunde tillåtas men att det ändå fanns skäl att begränsa vindkraftverkens inverkan, framstod miljöprövningsdelegationens begränsning av högsta höjd till 150 meter som rimlig.

6. Regeringen, som remitterat ärendet till bl.a. Riksantikvarieämbetet, beslutade att upphäva miljöprövningsdelegationens beslut och att avslå bolagets ansökan om tillstånd. I regeringens beslut angavs följande.

7. Det finns konflikter mellan å ena sidan kulturmiljöintressena i området och å andra sidan den ansökta vindkraftsetableringen. Vindkraften har en stor betydelse i det svenska energisystemet och dess utbyggnad väntas bli omfattande de kommande åren. Nyttan av en vindkrafts-

etablering måste dock vägas mot de skador och olägenheter som etableringen kan medföra för andra allmänna och enskilda intressen utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Med hänsyn till det mycket starka kulturmiljöintresse som föreligger i detta fall finner regeringen vid en sammantagen bedömning att den ansökta vindkraftsparken, i enlighet med bolagets samtliga framställda yrkanden, skulle komma att förändra och påverka landskapets karaktär på ett sådant sätt som påtagligt skulle skada riksintresset Sundbornsåns dalgång. Vindkraftsparken kan därför inte tillåtas.

Yrkanden m.m.

8. *Sundborn Vind AB* ansöker om rättsprövning och yrkar att tillstånd ska lämnas till vindkraftverken inom det norra området på det sätt som tillstyrks av mark- och miljödomstolen. För det fall regeringens beslut står fast yrkar bolaget ersättning för kostnader för projektets genomförande. Bolaget anför följande.

9. Bolaget ifrågasätter grunden för regeringens beslut när det gäller vindkraftverken inom det norra området. De är belägna 10–15 kilometer från Sundbornsåns dalgång och skymt till stor del av Årberget och andra upphöjningar samt av skog och annan vegetation. Deras visuella påverkan på dalgången är liten jämförd med påverkan från vindkraftverken inom det södra området. Vindkraftverken inom det norra området är belägna i ett kommunalt intresseområde för vindkraft. Riksantikvarieämbetet, som i början av projektet överlät till länsstyrelsen att företräda de statliga kulturmiljöintressena, har som enda remissinstans avstyrkt tillstånd till dem. Inget nytt har tillkommit sedan projektet startade.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

10. Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

11. Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

12. Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).

Tillstånd till verksamhet med gruppstation för vindkraft

13. Enligt 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken ska det för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

14. Av 3 kap. 6 § framgår att områden som är av riksintresse för kultur- miljövärden ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada kultur- miljön. Enligt förarbetena åsyftas endast sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ påverkan på detta (prop. 1997/98:45 del 2 s. 30 och prop. 1985/86:3 s. 155).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

15. De bestämmelser i miljöbalkens allmänna hänsynsregler och grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden som är tillämpliga i målet är allmänt hållna och ger ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. Det råder delade meningar om vilken visuell påverkan som vindkraftverken i det norra området skulle få på Sundborns- åns dalgång och om denna påtagligt skulle skada kulturmiljön i området. Riksantikvarieämbetet, som genomfört syn i området, har i sitt yttrande till regeringen framfört att skadorna kan bli större än vad som går att utläsa i underlaget och att en brist som försvårar bedömningen är att fotomontage saknas från delar av området.

16. Högsta förvaltningsdomstolen finner mot denna bakgrund och mot bakgrund av vad som i övrigt kommit fram i målet att det inte går att dra slutsatsen att regeringen skulle ha felbedömt fakta i ärendet. Det klandrade avgörandet strider därför inte mot någon rättsregel på det sätt som bolaget anför.

17. I målet har inte heller i övrigt kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger eller att det vid handläggningen har förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på något annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

18. Högsta förvaltningsdomstolen kan inte pröva bolagets yrkande om skadestånd. Yrkandet ska därför avvisas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar yrkandet om skadestånd.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Nymansson, Gäverth, Svahn Starrsjö* och *Rosén Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Jack Hillerström-Forsyth.

Regeringen (Miljödepartementet 2019-10-03):

[text har här utelämnats]

Sverige har ratificerat Unescokonventionen om skydd för världens kultur- och naturarv (världsarvskonventionen) och därmed förbundit sig att vårda världsarvsområden inom landet och skydda sitt övriga nationella arv. Regeringen har i skrivelse 2001/02:171 uttalat sig om Sveriges åtaganden enligt världsarvskonventionen. Sveriges åtaganden enligt konventionen har inte föranlett några särskilda lagstiftningsåtgärder i syfte att säkerställa genomförandet av åtagandena. Skyddet av världsarven ska i stället säkerställas genom det befintliga regelverket för skydd av natur- och kulturmiljö. Ett exempel kan vara att riksintressebeskrivningar enligt miljöbalken harmonieras med världsarvets intentioner där detta är aktuellt. Riksantikvarieämbetet är den myndighet som har det övergripande ansvaret för konventionen och dess tillämpning.

Det för ärendet aktuella världsarvet, Falun och Kopparbergslagen, består av flera utpekade områden. I världsarvet ingår förutom själva gruvan även staden och det omkringliggande bergsmanslandskapet. Riksantikvarieämbetet har anfört att det är landskapets historiska djup som skyddas och som bör ses som en integrerad del av de olika uttryck för olika historiska skeden som konstituerar det samlade världsarvet. I likhet med Riksantikvarieämbetet har länsstyrelsen anfört att för upplevelsen av de kulturhistoriska värdena är samspelet mellan den äldre bebyggelsen och det omkringliggande landskapet av stor betydelse.

Regeringen konstaterar att det av värdebeskrivningen till riksintresset Sundbornsåns dalgång framgår att utpekandet av området har motiverats av att det är en bergslagsbygd i Kopparbergslagen med storslagna och friliggande bergsmansgårdar, storgårdar, små bergsmansbyar och lämningar efter äldre kopparhantering. Beskrivningen av riksintresset stämmer väl överens med världsarvets intentioner så som dessa kommit till uttryck i Unescos beslut (CONF 208 X.A och WHC/16/40.COM/8E.Rev). Av beskrivningen framgår som ytterligare ett självständigt motiv för riksintresseutpekandet att Sundbornsåns dalgång är en av landets mest kända konstnärsmiljöer. Regeringen konstaterar även att det öppna odlingslandskapet, brutet av skogsriddåer, omnämns i värdebeskrivningens specifikation av naturförutsättningar.

Regeringen finner med anledning av det nyss anförda inte skäl att ifrågasätta Riksantikvarieämbetets eller länsstyrelsens bedömning att det omgivande landskapets karaktärsdrag i det här fallet starkt bidrar till områdets stora betydelse ur kulturmiljösynpunkt.

Det är enligt regeringens mening oomtvistat att vindkraftverken kommer att synas från flera platser inom riksintresseområdet. Frågan som regeringen först har att ta ställning till är om vindkraftverkens visuella inverkan utgör hinder för tillåtlighet. Bolaget har bl.a. anfört att vindkraftverken kommer att ligga som närmast sex kilometer från det skyddade området, att påverkan från vindkraftverken inte är ett sådant intrång som kan orsaka skada på det som avses skyddas och att världsarvets huvudsakliga värden inte påverkas annat än vad som får accepteras. Att vindkraftverken syns från riksintresse- eller världsarvsområdet bör enligt bolaget efter en avvägning, där nyttan med verksamheten ställs mot det visuella intrånget, inte utgöra ett sådant intrång att ett uppförande av vindkraftverken inte kan medges. Bolaget har även anfört att intresset av

att producera förnybar energi och därmed minska risken för klimatförändringar vid en sammanvägd bedömning bör väga tyngre än de argument som förts fram mot en etablering på platsen.

Av 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken följer att för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk mark- eller vattenområden 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. Av andra stycket samma bestämmelse följer att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområde.

Av 3 kap. 6 § miljöbalken följer att områden som är av riksintresse för kulturmiljövården ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada kulturmiljön.

Riksantikvarieämbetet har anfört att landskapsrummet har relativt få moderna tillskott vilket innebär att riksintresset Sundbornsåns dalgång är särskilt känsligt för visuell påverkan. En vindkraftsanläggning av den dimension som nu är aktuell skulle enligt ämbetet påtagligt inverka på landskapets övergripande karaktär och innebära betydande risk för att riksintressets uttryck skadas påtagligt. Länsstyrelsen har anfört att de kulturvården som finns representerade i landskapsrummet kring Sundbornsåns dalgång är platsspecifika och saknar motsvarigheter i andra delar av landet. Den sydliga gruppen av vindkraftverk skulle enligt länsstyrelsen innebära en påtaglig negativ påverkan på helhetsupplevelsen av dalgången som ett sammanhängande landskapsrum präglad av bygdens månghundra-åriga bergsbruks- och odlingshistoria.

Regeringen bedömer att det finns konflikter mellan å ena sidan kulturmiljöintressena i området och å andra sidan den ansökta vindkraftsetableringen.

Enligt energiöverenskommelsen från 2016 ska Sverige ha ett robust elsystem med hög leveranssäkerhet, låg miljöpåverkan och el till konkurrenskraftiga priser. Energiöverenskommelsens mål är 100 procent förnybar elproduktion 2040. Vindkraften har en stor betydelse i det svenska energisystemet och dess utbyggnad väntas bli omfattande de kommande åren. Nyttan av en vindkraftsetablering måste dock vägas mot de skador och olägenheter som etableringen kan medföra för andra allmänna och enskilda intressen utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

Med hänsyn till det mycket starka kulturmiljöintresse som föreligger i detta fall finner regeringen vid en sammantagen bedömning att den ansökta vindkraftsparken, i enlighet med bolagets samtliga framställda yrkanden, skulle komma att förändra och påverka landskapets karaktär på ett sådant sätt som påtagligt skulle skada riksintresset Sundbornsåns dalgång. Regeringen bedömer därför att vindkraftsparken inte kan tillåtas. Det överklagade beslutet bör därför upphävas och ansökan avslås.

Regeringen erinrar avslutningsvis om vikten av att Riksantikvarieämbetet i ett tidigt skede ges tillfälle att yttra sig i prövningsärenden som aktualiserar frågor om riksintressen för kulturmiljövården och världsarv.

– Regeringen tar inte upp överklagandena av T.S., A.S., S.E. och R.E. till prövning. – Regeringen upphäver Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Dalarnas läns beslut den 3 juli 2013 att bevilja tillstånd till

Not 19

HFD 2020

uppförande och drift av gruppstation för vindkraft (Sundborn Windpark) och avslår Sundborn Vind AB:s ansökan.