



Miljö- och hälsoskyddskontoret

Miljöinspektör

Cecilia Hammarberg

Tfn: 044 - 13 55 50

E-post: cecilia.hammarberg@kristianstad.se

Växjö tingsrätt

Mark- och miljödomstolen

Box 81

351 03 VÄXJÖ

Yttrande angående överklagande av beslut om omprövning, Karsholms vindkraftsanläggning

Målnummer: M 4939-14

Fastighet: Karsholm 1:4

Sammanfattning

Miljö- och hälsoskyddskontoret kvarstår vid sin uppfattning att villkor 6 i tillståndet för Karsholms vindkraftsanläggning behöver omprövas, med de argument som framfördes till länsstyrelsens Miljöprövningsdelegation 2014-01-31.

Därutöver önskar miljö- och hälsoskyddskontoret göra några klarlägganden och bemötanden utifrån överklagandet från Karsholms Vindkraft AB samt utveckla myndighetens skäl för framställan om omprövning.

Bakgrund

Efter handläggning av klagomålsärende gällande främst buller från Karsholms vindkraftsanläggning, initierade miljö- och hälsoskyddsnämnden i Kristianstad en omprövning av villkor 6 i verksamhetstillståndet för den aktuella anläggningen. Framställan gjordes till Miljöprövningsdelegationen i Skåne län 2014-01-31. Miljöprövningsdelegationen fattade 2014-11-18 beslut om att omprövning ska inledas och bullret ytterligare utredas. Detta beslut har överklagats av Karsholms Vindkraft AB. Miljö- och hälsoskyddsnämnden mottog 2015-01-27 ett föreläggande från Mark- och miljödomstolen om yttrande i målet.

Yttrande

Miljö- och hälsoskyddskontoret kvarstår vid sin uppfattning att villkor 6 i tillståndet för Karsholms vindkraftsanläggning behöver omprövas. Kontoret



vidhåller också de argument som framfördes till Miljöprövningsdelegationen i skrivelsen med framställan om omprövning 2014-01-31.

Utifrån vad som framförs i Karsholms Vindkraft AB:s överklagande av Miljöprövningsdelegationens beslut, önskar miljö- och hälsoskyddsnämnden nedan lämna vissa kompletteringar till vad som tidigare framförts i ärendet.

Tydlighet i krav på omprövning

Karsholms Vindkraft AB för fram att miljö- och hälsoskyddsnämndens yrkande är oklart och opreciserat. Anledningen till att miljö- och hälsoskyddsnämnden tillskrev Miljöprövningsdelegationen i form av en skrivelse/framställan och inte en ansökan, var att det inte i miljöbalken finns någon formellt uttryckt möjlighet till ansökan om omprövning av frivilliga tillstånd. I miljöbalken 24 kap 7 § nämns endast ansökan om omprövning för tillståndspliktig verksamhet. I dialog med länsstyrelsen och flera jurister fastslogs att tillsynsmyndigheten ändå kan ta initiativ till omprövning med stöd av 24 kap 5 §, men att det inte formellt kan benämnas ansökan. Det är dessutom så att Länsstyrelsen är fri att besluta om att omprövning ska inledas oavsett om det finns något klart yrkande från tillsynsmyndigheten eller inte.

Avstånd från klagande

Gällande avståndet till de klagande bör det klarläggas att tre av bostäderna har ett avstånd som understiger 1000 m till närmaste vindkraftverk. Dessa bostäder, som samtliga är belägna väster om anläggningen, har avstånd på 800-950 m till närmaste vindkraftverk. Närmast boende på Skräddarehus 1:1 har 805 m till vindkraftverk 5.

Underlag för bedömning ifråga om olägenhet

Karsholms Vindkraft AB framför att de närboende ”synbarligen samordnat och organiserat har ingivit klagomål till tillsynsmyndigheten” med slutsatsen att denna samordning minskar trovärdigheten i klagomålen. Miljö- och hälsoskyddskontoret vill här poängtera att klagomålen till en början inkom helt oberoende av varandra. Klagomål har också inkommit från båda sidor av anläggningen, där det inte sedan tidigare fanns kontakt mellan de boende. Ett flertal klagande har även vittnat om att de till en början hade en positiv inställning till vindkraftsetableringen och inte förväntade sig de störningar som sedan upplevdes.

Enligt miljö- och hälsoskyddskontoret ökar trovärdigheten i klagomålen genom att de har inkommit från ett stort antal hushåll under lång tid. Flera av de klagande har exempelvis inkommit med detaljerade störningsdagböcker från långa tidsperioder. Som påpekats i framställan om omprövning är det långt mer än förväntade 10-20 % av hushållen som är störda, genom att 22 hushåll har



registrerats som klagande av tillsynsmyndigheten och ytterligare ett flertal personer har anslutit sig till den ideella förening som bildats. Enligt uppgifter från närboende är ca 50 % störda av vindkraftsbullret och efter kontroll av befolkningsstatistik kan tillsynsmyndigheten konstatera att denna storleksordning är sannolik.

Bland klagomålen finns redogörelser från flera personer om sömnstörningar trots stängda fönster, vilket stärker bilden av att bullret kan utgöra en olägenhet som inte förutsågs vid tillståndsgivningen. Enligt uppgifter från Naturvårdsverket till miljö- och hälsoskyddskontoret är det inte förväntat att vindkraftsbuller som understiger 40 dBA ekvivalentnivå utomhus ska vara hörbart, än mindre störande, inomhus. I stället tyder detta på att ljudet tidvis har en karaktär eller ljudstyrka där kravet på 40 dBA ekvivalentnivå, kontrollerat enligt nu gällande praxis, inte skyddar från hälsoskadligt buller. Denna farhåga framförs också av Naturvårdsverket i rapport 6497 (*Vindkraftens påverkan på människors intressen*), vilket framgår av följande: *Stabila atmosfärsförhållanden kväll och natt leder till ökade nivåer av vindkraftverksljud samtidigt som nivåerna av bakgrundsljuden sjunker. Långtidsmätningar visar att bullernivån från vindkraftverk kan skilja sig upp till 15 dB mellan natt och dag vid vindhastigheter på 3–4 m/s på 10 m höjd (van den Berg 2004b). ”Detta gör att man inte säkert kan dra slutsatsen att riktvärdet 40 dBA, skyddar fullt ut mot sömnstörning, eftersom riktvärden inte baseras på mätningar av faktiska situationer utan endast baseras på beräkningar för 8 m/s på 10 m höjd.*

Som underlag för bedömningen att störningarna tidvis utgör en olägenhet för människors hälsa, finns förutom inkomna klagomål även iakttagelser vid tillsynsmyndighetens egna besök i området vid flera tillfällen. Det är alltså inte endast partsinlagor som har legat till grund för bedömningen.

Behov av kunskap och omprövning generellt respektive i ärendet

Naturvårdsverkets riktlinjer, rättspraxis och standardiserade mätmetoder för ljud från vindkraft fastlades vid en tid då vindkraftverken var mindre och som regel stod i ett mer enhetligt slättlandskap. Gränsvärdet grundades på störningsstudier som nu är 10-15 år gamla och inte längre okritiskt kan tillämpas när så mycket har hänt ifråga om teknik för och placering av vindkraftverk. Ny forskning från Uppsala universitet (Conny Larsson m.fl.) med långtidsmätningar av ljud, visar att ljud från moderna vindkraftverk i skogsmiljö i hög grad kan variera utifrån väderleksförhållanden. Erfarenheter från ett flertal andra tillsynsmyndigheter som miljö- och hälsoskyddskontoret i Kristianstad har haft kontakt med, visar att ljudstörningarna vid vissa vindkraftparker är långt större än förväntat. Det behövs mer kunskap kring vad som orsakar att störningarna i vissa miljöer och vid vissa tidpunkter är större



och detta är naturligtvis en mer omfattande fråga än vad som kan utredas i det enskilda fallet. Faktum kvarstår ändå att ljudstörningarna från Karsholms vindkraftverk för de närboende har blivit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs vid tiden för tillståndsgivning.

Parallellt med att det borde initieras ett nationellt arbete med att utvärdera nuvarande gränsvärde för ljud från vindkraft och att praxis för bullervillkor borde nyanseras, måste åtgärder vidtas för att begränsa olägenheten i det enskilda fallet, dock utan att verksamheten avsevärt försvåras. Miljö- och hälsoskyddskontoret instämmer här i Miljöprövningsdelegationens konstaterande att de samhällsnormer för buller som Karsholms Vindkraft AB hänvisar till är generella men inte bindande vid prövning och omprövning och att tillståndsmyndigheter vid prövning ska göra individuella bedömningar utifrån specifika förhållanden. För att kunna göra relevanta bedömningar i det enskilda fallet kan verksamhetsutövaren bli skyldig att redovisa underlag kring ljudnivåer vid olika tidpunkter och väderleksförhållanden. Det är också nödvändigt att verksamhetsutövaren i någon utsträckning redovisar beräknad påverkan på produktion, så att rimlighetsavvägning enligt miljöbalkens 2 kap 7 § kan göras.

Mätning av bakgrundsljud

ÅF:s mätning av bakgrundsljud gjordes mitt på dagen, då ljudet från omgivande vegetation är som högst. Miljö- och hälsoskyddskontoret har inte hävdat att bakgrundsljudet mitt på en blåsig dag är så lågt att det föranleder särskilda bullerkrav. Under handläggningen av ärendet har det varit mycket tydligt för såväl ÅF som HS Kraft/Karsholms Vindkraft AB att störningarna framför allt uppkommer kvällar, nätter och morgnar och att det är då som bakgrundsljudet är påtagligt lågt. Miljö- och hälsoskyddskontorets uppfattning är därför att mätning av bakgrundsljud borde ha gjorts kväll, natt eller morgon för att få någon relevans.

I det aktuella området är det kombinationen av det generella förhållandet att bruset i omgivande vegetation minskar vid vissa tidpunkter på dygnet, med att området ligger långt från trafikerade vägar, tätbebyggda områden eller störande verksamheter, som medför att det bedöms ha en låg bakgrundsnivå. Det finns inga genomfartsvägar i området, utan den trafik som finns är till boende och lantbruk. Enligt det underlag som finns tillgängligt (bl.a. Länsstyrelsens sammanställning av trafikbuller från 1999) om buller från vägar och annan infrastruktur samt miljö- och hälsoskyddskontorets information om miljöfarlig verksamhet, liksom iakttagelser vid besök i området och många vittnesmål från boende, är det i området generellt en låg bakgrundsnivå. Miljö- och hälsoskyddskontoret kan inte se några andra förklaringar till ÅF:s uppmätta bakgrundsnivå än att det är vegetationsbrus vid ett skogsområde en relativt



blåsigt dag. Enligt miljö- och hälsoskyddskontorets bedömning är det en självklarhet att området har en låg bakgrunds nivå kvällar, nätter och morgnar samt dagar med låg vindstyrka, då det ändå kan blåsa tillräckligt mycket vid vindkraftverken för att möjliggöra produktion.

Bedömning utifrån Naturvårdsverkets riktlinjer

Enligt Naturvårdsverket kan det i boendemiljöer där tystnaden är särskilt viktig, vara befogat med hårdare ljudkrav än 40 dBA. Detta gäller i synnerhet vid vindskyddade bostäder, där vindkraftsljudet riskerar att bli mer påtagligt.

De bullerfria områden som enligt Naturvårdsverkets riktlinjer ska pekas ut i översiktsplanen, är de som är särskilt viktiga för friluftslivet. Naturvårdsverket anger inte att områden där tystnaden är en särskilt viktig kvalitet för boendet och sådana områden som dessutom är vindskyddade, behöver anges i översiktsplanen. Det kan ändå i detta sammanhang påpekas att Kristianstad kommuns vindbruksplan, som antogs 2011 som ett tematiskt tillägg till översiktsplanen, anger det aktuella området som olämpligt för vindkraftsetableringar. Detta främst med hänsyn till en känslig landskapsbild och ornitologiska intressen.

Miljö- och hälsoskyddskontoret bedömer att ljudmiljön i det berörda området är viktig och att en fortsatt låg bullernivå är eftersträvansvärd, eftersom tystnaden är ett betydelsefullt värde för områdets kvalitet som boendemiljö. Det finns ingen samhällsservice i närområdet och många av de boende har uttryckt att det var just tystnaden och närheten till skogen som avgjorde valet av boende. I det relativt tätbefolkade och exploaterade Skåne finns det få sådana platser som ändå inte är längre bort från en stad än 10-15 km.

Miljö- och hälsoskyddskontoret har inte hävdat att det är rimligt att generellt begränsa bullret ända ner till 35 dBA, eftersom verksamheten har ett gällande tillstånd. Naturvårdsverkets riktlinje för strängare ljudvillkor i områden där tystnaden är särskilt viktig, är alltså inte rakt av tillämpbar. För vindskyddade bostäder i tysta områden lämnar Naturvårdsverket delvis öppet för en individuell bedömning av vilken ljudnivå som kan tillåtas. Det är också generellt tydligt i Miljööverdomstolens senare domar om begränsningsvärden, att man eftersträvar mer nyansering i villkorsgivning och utformning av begränsningsvärden. I fråga om ljud från vindkraft är verkligheten ofta mer komplex än att det är möjligt att alltid tillämpa 40 dB eller alltid kräva 35 dB. Miljö- och hälsoskyddskontoret menar att mer nyanserade riktlinjer och platsspecifik villkorsskrivning behövs, eftersom samma ljudnivå som finns i Ekestad och Svenstorp i en annan miljö inte alls behöver vara störande.

Uttryckt som ekvivalentnivå kan en rimlig nivå ligga någonstans mellan 35 och 40 dBA och behöva variera beroende på tidpunkt och väder, och det var vad



miljö- och hälsoskyddskontoret gav exempel på i framställan om omprövning. En fördjupad ljudutredning enligt Miljöprövningsdelegationens beslut skulle, som Karsholms Vind AB framför, inte direkt kunna jämföras med några fastställda riktlinjer. Däremot skulle resultatet av utredningen kunna ligga till grund för utformning av nya, relevanta och platsspecifika begränsningsvärden.

Hur ingripande begränsningar av ljudet som kan göras utan att avsevärt försvåra verksamheten måste utredas närmare. Det är inte möjligt att avgöra utifrån de vaga resonemang om olönsamhet i branschen som framförs i överklagandet. För att kunna avgöra den frågan krävs dels närmare utredning kring vilka begränsningar som effektivt skulle minska störningarna och dels information om driftstatistik och lönsamhetsberäkningar.

Amplitudmodulerat ljud

Miljö- och hälsoskyddskontorets uppfattning är att det kan krävas nya nationella mätmetoder och riktlinjer för att ta hänsyn till utpräglat amplitudmodulerat ljud. Detta är en fråga som går utöver detta ärende, men det innebär inte att man helt kan bortse från risken att just amplitudmodulation kan vara en viktig faktor i störningsbilden i ärendet.

Som framförs i överklagandet är vindkraftsljud alltid i viss utsträckning amplitudmodulerat. Samtidigt visar forskningen från Uppsala universitet (Conny Larsson m.fl.) att vindkraftsljud under vissa omständigheter kan bli amplitudmodulerat i ovanligt hög grad. Sannolikt kan det då också upplevas som mer störande, varför sambanden mellan amplitudmodulering och ljudstörning behöver utredas närmare. Detta bör främst göras i forskningsstudier på initiativ av tillsynsvägläddande myndigheter, men kan också i viss mån behöva klarläggas i det enskilda fallet i den mån utredningskostnaden av domstolen kan anses som rimlig. Om det skulle finnas samband mellan särskilt utpräglat amplitudmodulerat ljud i vindkraftsljudet och störningar dokumenterade i dagbok från närboende, och det sambandet kan kopplas till vissa väderleksförhållanden och tidpunkter, skulle det kunna vara relevant vid en omprövning av villkor.

Miljö- och hälsoskyddskontoret har inte kunskap att helt bedöma rimligheten i och relevansen av att i nuläget mäta amplitudmodulationen i ljudet från Karsholms vindkraftsanläggning.

Risk för rättsosäkerhet

I överklagandet framförs risken för rättsosäkerhet för hela branschen vid ett fastslaget omprövningsbeslut i detta fall. Miljö- och hälsoskyddskontorets uppfattning är att för relativt nyligen tillståndsgivna parker som Karsholm, måste ökade ljudkrav hållas inom en sådan ram att fortsatt drift möjliggörs, vilket också förutsätts vid omprövning enligt 24 kap 5 § 5 p. Gällande



lagstiftning omöjliggör alltså en sådan situation av rättsosäkerhet som Karsholms Vindkraft AB utmålar. För att säkerställa en godtagbar hälsa och miljö finns i lagstiftningen sedan länge ett visst utrymme för revidering av tillstånd och det måste inom industrin finnas beredskap och tillräckliga ekonomiska marginaler för att lagstiftningen ska kunna efterlevas.

Generellt sett innebär svårigheterna på vindkraftsmarknaden för närvarande ett lämpligt tillfälle att se över nuvarande riktlinjer och rättspraxis i förhållande till dagens kunskap och den erfarenhet som finns från de senaste årens storskaliga vindkraftsutbyggnad. Detta ser miljö- och hälsoskyddskontoret som mycket viktigt inför den fortsatta utbyggnad som kan förutses framöver om riksdagens mål om förnybar vindkraftsproduktion ska uppnås. Miljö- och hälsoskyddskontorets övertygelse om att en sådan översyn behövs, har sin grund inte bara i detta ärende, utan i flera berättelser från andra kommuner med vindkraftsanläggningar i liknande miljöer. Det är ett oomtvistat faktum att rättspraxis vid vissa tillfällen måste revideras, och det initieras ofta genom praktiska exempel som visar på behovet av en revidering.

För miljö- och hälsoskyddsnämnden

Cecilia Hammarberg
Miljöinspektör

Kopia till: Akten

