



2015-11-17

Dnr 551-31590-2015
1290-1014

Kontaktperson
Miljöavdelningen
Göran Fagerström
010 224 13 55, 076 800 23 17
goran.fagerstrom@lansstyrelsen.se

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen

Insänt till: Växjö tingsrätt
Mark- och miljödomstolen
Box 81
351 03 Växjö

Överklagan av Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts dom i mål nr M 4939-14

Länsstyrelsen Skåne, som ansöker om prövningstillstånd, överklagar härmed Mark- och miljödomstolens vid Växjö tingsrätt dom från den 27 oktober 2015 i mål nr M 4939-14 avseende upphävande av Miljöprövningsdelegationens beslut om att ompröva villkor 6 i Karsholm Vindkraft AB:s tillstånd enligt miljöbalken för en vindkraftanläggning på fastigheten Karsholm 1:4 i Kristianstads kommun.

Länsstyrelsens yrkanden

Länsstyrelsen yrkar att Mark- och miljööverdomstolen upphäver domen och i första hand fastställer Miljöprövningsdelegationens beslut den 18 november 2014 att ompröva villkor 6 och de föreläggandepunkter som anges i beslutet. I det fall Mark- och miljööverdomstolen inte anser att ärendet är tillräckligt utrett yrkar Länsstyrelsen på att domstolen håller sammanträde och syn.

I andra hand yrkar Länsstyrelsen att Mark- och miljööverdomstolen återförvisar målet till Mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning som även omfattar sammanträde och syn.

Skäl för prövningstillstånd och för att Mark- och miljödomstolens beslut ska ändras

Länsstyrelsen anser att Mark- och miljödomstolens dom är felaktig när det gäller hur man bedömt rättskraften i Karsholms Vindkraft AB:s gällande tillstånd och Miljöprövningsdelegationens möjlighet att ompröva villkor enligt 24 kap. 5 § punkten 5 miljöbalken samt vad som är möjligt för tillsynsmyndigheten att förlägga om inom ramen för tillsynen.

Mark- och miljödomstolen ger i domen motstridiga besked om när en omprövning kan starta då man å ena sidan har bedömt det formellt möjligt att starta en omprövning med det underlag som Miljöprövningsdelegationen hade i sin omprövning. Att man förelagt verksamhetsutövaren ansågs av domstolen som rimligt. Å andra sidan upphäver domstolen Miljöprövningsdelegationens beslut och kommer fram till att ytterligare mätningar m.m. kan göras inom ramen för



tillsynen. Länsstyrelsen önskar Mark- och miljööverdomstolens besked i frågan om vad som ska gälla i praktiken.

Länsstyrelsen kan inte se att Mark- och miljödomstolen i sin bedömning av om ärendet ska drivas som ett omprövningsärende eller via tillsynen har utgått från vad som framgår av Karsholms Vindkraft AB:s tillståndsansökan och därmed omfattas av rättskraften i det allmänna villkoret och därmed ligger till grund för att Miljöprövningsdelegationen i sitt beslut om tillstånd för verksamheten fastställde villkor 6 i den omfattning det nu har.

Miljöprövningsdelegationen, tillsynsmyndigheten och Karsholms Vindkraft AB har i målet framfört sin syn på tillståndets rättskraft. Länsstyrelsen anser att frågan om hur långt tillsynsmyndigheten kan gå i kontroll och eventuella förelägganden samt vad verksamhetsutövaren, tillsynsmyndighet och boende i området har att förhålla sig till när det gäller ljudet från verksamheten inte framgår av Mark- och miljödomstolens dom. Det är därför omöjligt att bedöma riktigheten i utfallet som Mark- och miljödomstolen kommit fram till.

Målet följs av ett stort antal tillsynsmyndigheter, prövningsmyndigheter, verksamhetsutövare, boenden kring vindkraftanläggningar m.fl. Det är därför av stor vikt för rättstillämpningen att Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd.

Av 24 kap. 1 § miljöbalken framgår att alla som är berättigade att föra talan i tillståndsprövningen blir bundna av beslutet. Det gäller även företrädare för sådana allmänna intressen som skulle ha kunnat bedömas i tillståndsprövningen. En tillståndshavare ska i allmänhet kunna känna sig säker för ytterligare miljökrav beträffande verksamheten med stöd av miljöbalken.

I Miljöbalken, En kommentar. Del II (B bengtsson, U Bjällås m.fl.) anför att tillståndets bindande verkan har betydelse i tillsynsärenden enligt 26 kap. 9 § miljöbalken. Grunden för föreläggandet eller förbud i ett tillsynsärende är att beslutet överträtts i något avseende. Om en fråga har prövats vid tillståndsgivningen gäller inte de skyldigheter som framgår av hänsynsreglerna utan i stället vad som föreskrivits i beslutet. Förelägganden av tillsynsmyndigheten är möjliga bara om verksamhetsutövaren bryter mot dessa villkor eller om risk finns att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer.

Om en fråga som faller under miljöbalken inte varit föremål för bedömning vid tillståndsprövningen kan däremot tillsynsmyndigheten grunda beslut om föreläggande direkt på balkens regler, såsom hänsynsreglerna. Av Miljöbalken, En kommentar. Del II (B bengtsson, U Bjällås m.fl.) anför bl.a. att det inte är möjligt att med stöd av 26 kap. 9 § förelägga en verksamhetsutövare att lämna förslag till



lösning av ett miljöproblem. Tillsynsmyndighetens uppgift är istället att i ett beslut ange vad som ska gälla.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt för rättstillämpningen att klargöra hur långt föreskrivna villkor och det allmänna villkoret sträcker sig när det gäller rättskraften. Det framgår inte om Mark- och miljödomstolen i sina överväganden endast anser att det som kommer till uttryck i Miljöprövningsdelegationens beslut i form av villkor och andra bestämmelser omfattas av rättskraften eller om det är allt, eller vissa delar, av det som sökanden framfört inom ramen för tillståndsprövningen. En sammanfattning av de i målet relevanta villkoren, inklusive motiven, och vad Karsholms Vindkraft AB redogjorde för i ansökningshandlingarna finns sammanfattade under rubriken Bakgrund nedan.

Länsstyrelsen anser således att det är viktigt att klargöra när en miljöprövningsdelegation kan starta en omprövning enligt 24 kap. 5 § punkten 5 miljöbalken. Det anförs i Miljöbalken, En kommentar. Del II (B Bengtsson, U Bjällås m.fl.) att en omprövning kan inledas när det uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts. Länsstyrelsen anser att innebörden av detta måste tolkas så att om prövningsmyndigheten kan konstatera att om denna olägenhet hade kunnat förutses så hade i detta fall villkor 6 fått en annan utformning. Det förutsätts ingen försumlighet hos verksamhetsutövaren i sådana fall varför omprövning måste kunna ske även när man inte bort inse effekterna av, i detta fall, vissa typer av olägenheter på grund av ljud. Även i denna del måste man, enligt Länsstyrelsens uppfattning, beakta vad som framgår av sökandens ansökningshandlingar och vilken rättskraft beskrivningen i dessa handlingar har. Enligt Länsstyrelsens tolkning av "olägenhet av någon betydelse" räcker det att, som i detta fall, boende i området under förhållandevis lång tid framfört klagomål om olägenheter som inte förefaller orimliga för att det ska vara möjligt att fullfölja omprövningen.

Länsstyrelsen anser även att det råder oklarheter om hur Mark- och miljödomstolen i domen förhåller sig till frågan om Miljöprövningsdelegationens möjligheter att självmant initiera en omprövning. Beaktat att Miljöprövningsdelegationen, enligt 24 kap. 7 § miljöbalken har givits en tydlig rätt att självmant ta upp frågan om omprövning till prövning skapar domen osäkerhet kring de faktiska möjligheterna. Domstolen skriver visserligen att det finns en sådan möjlighet men inte hur man kommit fram till att det är bättre att överlåta till tillsynsmyndigheten att förelägga om ytterligare mätningar. I detta fall har ju omprövningen startat genom att just tillsynsmyndigheten begärt att Miljöprövningsdelegationen omprövar villkor 6.

Om Miljöprövningsdelegationen istället självmant hade tagit upp frågan till omprövning är det naturliga att genom föreläggande enligt 22 kap. 2 a § begära in den utredning som behövs av verksamhetsutövaren. Enligt Länsstyrelsen är det logiska att, tvärt emot vad Mark- och miljödomstolen beslutat, kräva in ytterligare



utredningar inom ramen för en omprövning istället för genom föreläggande i tillsynsärende. Domstolen förfaller ha sammanblandat de två juridiska vägarna, tillsyn respektive prövning. Länsstyrelsen ställer sig tvivlande till varför tillsynsmyndigheten, vars möjligheter är begränsade, ska förelägga om de utredningar som behövs för omprövningen.

Av 4 § i Naturvårdsverkets föreskrifter (2000:15) om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter framgår bl.a. att för mätning ska verksamhetsutövaren använda de metoder som framgår av föreskrifter, domar eller tillståndsbeslut. I övriga fall ska verksamhetsutövaren använda metoder enligt svensk eller internationell standard.

Villkor 6 fastställdes av Miljöprövningsdelegationen innan nuvarande praxis för villkor med begränsningsvärden fastställdes och reglerar inte hur villkoret ska kontrolleras.

Hur ljudmätningar ska utföras anges alltså inte i gällande beslut varför Karsholms Vindkraft AB, tillsynsmyndigheten och Miljöprövningsdelegationen bedömt att verksamhetsutövaren i sin kontroll av villkoret ska använda metoder enligt svensk eller internationell standard.

Karsholms Vindkraft AB har i tillståndsansökan beskrivit under vilka förhållanden som ljudet upplevs som mest störande utifrån förhållandena på platsen. Länsstyrelsen anser att det därför är rimligt att, utifrån rättskraften i tillståndet, kontrollera om villkoret innehålls under de förhållanden som beskrivs i ansökningshandlingarna. Länsstyrelsen finner inte att tillsynsmyndigheten inom tillsynen har möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren om mätningar under de förhållanden som domstolen anger i domen eftersom det strider mot 26 kap. 9 § miljöbalken då det enligt Länsstyrelsen inte är möjligt att med stöd av denna bestämmelse förelägga en verksamhetsutövare att lämna förslag till lösning av ett miljöproblem.

Länsstyrelsen finner det inte vara klarlagt i domen från Mark- och miljödomstolen att man beaktat vad som ingick i tillståndsprövningen och vad som omfattas av tillståndets rättskraft i form det allmänna villkoret när det gäller att kontrollera och reglera ljudet.

Det framgår även att Miljöprövningsdelegationen gjort bedömningen att mätning av ljudet enligt föreläggandet kan resultera i att ljudet från verksamheten behöver regleras vilket kommer att påverka villkor 6. Det logiska och rimliga är därför att det sker genom en omprövning av villkoret enligt 24 kap. 5 § punkten 5 miljöbalken.



Sammanträde och syn

Mark- och miljödomstolen har avslagit Länsstyrelsens yrkande om sammanträde och syn eftersom man anser att målet är tillräckligt utrett. Av de oklarheter som framgår ovan är ärendet komplext och många frågor klargörs lättare vid ett sammanträde, t.ex. när det gäller omfattningen av tillståndets rättskraft. Länsstyrelsen anser därför att Mark- och miljööverdomstolen bör hålla sammanträde och syn i det fall målet inte kan avgöras på befintliga handlingar. I det fall målet återförvisas till Mark- och miljödomstolen för vidare handläggning anser Länsstyrelsen att det är lämpligt att sådan handläggning även omfattar sammanträde och syn.

Bakgrund

För verksamheten gäller bl.a. följande villkor enligt beslut meddelat av Miljöprövningsdelegationen den 26 juni 2008.

1. Om inte annat framgår av övriga villkor eller föreskrifter ska anläggningen uppföras och verksamheten bedrivs i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden har angivit i ansökningshandlingarna eller i övrigt uppgivit eller åtagit sig i ärendet.
6. Den ekvivalenta ljudnivån utomhus vid bostäder får på grund av vindkraftverken som riktvärde inte överstiga 40 dBA.

Miljöprövningsdelegationen har i sin motivering av villkor 6 angett följande. "Av Miljööverdomstolens dom den 15 december 2006 i mål nr M 1907-06 framgår att vid nyetablering av vindkraftverksamheter brukar, enligt praxis, föreskrivas att den ekvivalenta ljudnivån till följd av verksamheten som riktvärde inte får överskrida 40 dBA vid bostäder. Enligt redovisade ljudberäkningar bedöms angivna riktlinjer kunna innehållas. Enligt Naturvårdsverkets rapport, "Ljud från vindkraft", har mätningar av infraljudnivåer från normala typer av vindkraftsaggregat visat på så låga nivåer att de helt saknar betydelse ur störningssynpunkt för människor."

Av miljökonsekvensbeskrivningen som bifogades ansökan om tillstånd framgår bl.a. nedanstående.

Vindkraftverken kommer inte att avge några impulsljud eller hörbara tonkomponenter.

Ljudet har en brusliknande karaktär och det mest framträdande frekvensområdet är 63-4 000 Hz. Ljudnivån avtar med avståndet från verken eftersom ljudenergin fördelas över ett allt större område.

Markens egenskaper har betydelse eftersom den dämpar ljudet i olika utsträckning. Skrovlig topografi och mjuk vegetation ger en mer dämpad effekt än t.ex. vatten.



Vindens riktning och styrka påverkar ljudet men även luftens temperatur och fuktighet har betydelse för ljudutbredningen.

Karaktäristiskt för vindkraftljud, till skillnad från t.ex. en förbipasserande bil, är att ljudet pågår kontinuerligt. Det är ett av skälen till att man valt att sätta riktlinjen för vindkraftljud på 40 dBA, vilket är en nivå som för annan industri bara gäller nattetid.

Under vissa förutsättningar med specifika atmosfäriska förhållanden kan ljud från vindkraftverk föras iväg långt. Det innebär att ljudet tidvis av boende kan uppfattas som störande beroende på hur den enskilde personen upplever vindkraftljudets karaktär. I det rekommenderade riktvärdet har det, enligt ovan, byggts in en säkerhetsmarginal genom att begränsa ljudet till 40 dBA. Situationer då ljud kan föras iväg långt bedöms endast inträffa sällan och kortvarigt.

Den aktuella platsen och dess omgivningar är av relativt tyst karaktär. Vägarna i området är små och inte särskilt vältrafikerade. Inga större bostadsområden eller industrier finns i anläggningens närhet. I ljudlandskapet ingår främst skogens brus och ljud relaterade till jord- och skogsbruksmaskiner.

Etableringsplatsen har ett antal gynnsamma förutsättningar som talar för att ljudet från vindkraftverken kommer att bli mycket begränsat och inte upplevas som störande. Avståndet till bostäder är väl tilltaget. Den förhärskande vindriktningen är väst-sydväst, vilket är idealiskt i det aktuella fallet beträffande markdämpning. Vid ljudutbredning nedströms verken, d.v.s. i medvind, får ljudvågorna en utbredningshastighet som ökar med höjden över marken. Detta medför att ljudvågorna tenderar att böjas ner mot marken i en längre båge och marken får då bara en liten inverkan på ljudutbredningen. Uppströms vindkraftverken, där de flesta närliggande bostäderna är belägna, träffar ljudvågorna markytan med en flack infallsvinkel vilket resulterar i att marken dämpar ljudet. Vidare torde det faktum att det är ett skogsområde göra att vindkraftverkens ljud maskeras av det liknande ljud som uppstår av vindens tag i träden.

Etableringsplatsen ligger på en höjd vilket kan ge lä för vissa vindriktningar, vilket i så fall innebär en förhållandevis låg bakgrundsljudnivå nedanför sluttningarna. Denna effekt har visat sig på Sveriges västkust och det har då rört sig om svackor i mer kuperad terräng. Den förhärskande vindriktningen gör dock att de flesta närliggande bostäderna ligger i ett vindutsatt läge och vindbrus borde alltså ha en maskerande effekt på ljudet från vindkraftverken en stor del av året.

Om olägenheter av ljudimmissionen från vindkraftverkens drift fastställs kan driften åtgärdas på ett sådant sätt att störningen upphör. De på svenska marknaden aktuella leverantörerna av vindkraftverk har sådana tekniska lösningar som kan aktiveras.



Beräkningsresultaten för ljud avser en värsta fallet-situation där ingen hänsyn tagits till maskerande ljud från närliggande vegetation och liknande, skymmande objekt som t.ex. ekonomibyggnader, topografi eller till vindens riktning. Beräkningen är gjord för den mest avslöjande vindhastigheten 8 m/s – en högre vindhastighet innebär att ljudet från vindkraftverken dränks i vindens buller och lägre vindhastigheter innebär svagare ljudavgivning från verken. I beräkningarna har 102,2 dBA valts som källjud för varje vindkraftverk. Anläggningen går dock att driva med både lägre och högre källjud. Ljudet vid den mest utsatta bostaden uppgår då till 36 dBA.

Ovanstående innebär att beräkningarna för förväntad ljudimmission ger betydande säkerhetsmarginaler. Samtidigt kan man inte undvika att varierande atmosfäriska förhållanden kan leda till varierande ljudimmission. Alla störningskänsliga platser som inte ligger efter vindkraftverken får en lägre ljudnivå än den beräknade.

Dagens vindkraftverk (vid tiden för tillståndsprovningen, Länsstyrelsens anm.) har källjud mellan 100 och 108 dBA enligt tillverkarens uppgifter. Dessa uppgifter är väl dokumenterade, antingen via uppmätningar eller via tillverkarens egna beräkningar. Dessa uppgifter från tillverkare brukar hållas för konservativt tilltagna eftersom leverantören av vindkraftverk gör sig ansvariga för verkens drifteskaper.

Flertalet vindkraftverk är konstruerade för att med god ekonomi drivas från 100 dBA och uppåt. Man har alltså tagit fram en teknik som med litet produktionsbortfall tillåter reglering inom ett stort område. Driftsekonomin tål mycket väl en sådan reglering. Ytterligare nedreglering av källjudet innebär i allmänhet att man passerar en tröskel som ger ett kraftigare produktionsbortfall.

Övriga synpunkter på Mark- och miljödomstolens dom

Länsstyrelsen ser inga hinder mot att mätningarna, utöver det som framgår av Miljöprövningsdelegationens föreläggande, även görs på det sätt som Mark- och miljödomstolen i sin dom ansett vara rimliga för tillsynsmyndigheten att förelägga verksamhetsutövaren om inom ramen för tillsynen, i det fall Mark-och miljööverdomstolen tycker det är befogat.

Mark- och miljödomstolen anser att det formellt sett vore möjligt att starta en omprövningsprocedur i nuvarande kunskapsläge men att det är lämpligare att först via tillsynen få fram en mer uttömmande beskrivning av störningsläget. Man redogör sedan för instansordningsprincipen och att det är lämpligt att tillsynsmyndigheten får bedöma och förelägga om lämpliga enskilda delar i ett undersökningsprogram. Trots detta går Mark- och miljödomstolen in på vilka delar som är aktuella att gå vidare med för tillsynsmyndigheten.

Mark- och miljödomstolen har alltså föregripit vad som i så fall vore upp till tillsynsmyndigheten att bedöma när det gäller rimliga och nödvändiga faktorer att



undersöka. Eftersom boende i omgivningen under lång tid känt, och fortfarande känner, sig störda av ljudet är det viktigt att beslut fattas snarast i frågorna om ljudet behöver regleras ytterligare. Att åter lägga ansvaret på tillsynsmyndigheten att förelägga om vidare undersökningar innebär bara att ärendet fördröjs. Särskilt som domstolen redan bedömt vad som är rimligt att undersöka.

Av dom i tillsynsmål den 27 oktober 2015 i mål nr M 4731-14 drar Mark- och miljödomstolen bl.a. slutsatsen att Karsholms Vindkraft AB, så långt som är möjligt med gängse metoder och indikativa mätningar har visat att man sannolikt klarar villkoren för tillståndet under sådana störningsförhållanden på vilka tillåtlighetsprövningen har baserats (förutsättningarna i bullerberäkningsmodellen). I domen anføres vidare följande: "Det kan också konstateras att Elforskrapporten rekommenderar att mätningar inte utförs timmarna före och efter solnedgång, d.v.s. tider som klagomålen delvis avser. Med beaktande av statistisk spridning kan dock inte med 100-procentig säkerhet sägas att 40 dB alltid innehålls vid angivna mätbetingelser. Det kan inte heller uteslutas att använd beräkningsmodell inte täcker in vissa förhållanden då överskridande av bullervillkoret kan befaras. Mätningar har inte heller skett under natt då ljudspridningsförhållandena kan vara annorlunda än vad som har beaktats vid tillämpningen av spridningsmodellen. Säkrare bedömningsunderlag för att bedöma om villkorat riktvärde innehålls är svårt att erhålla utan genomförande av mycket omfattande mätningar, med noggrant angivna kriterier för utsortering av påverkade mätdata. Eventuellt behov av kompletterande mätningar utifrån ifrågasättande av grunderna för tillståndet avhandlas i separat mål (M 4939-14). Det finns inte anledning att inte avsluta det nu överklagade ärendet, eftersom tillsynsmyndigheten på annat sätt har följt upp klagomålen genom initiativ till villkorsomprövning, för att få till stånd mätningar under andra mätbetingelser än de som vanligen används för att bekräfta beräkningsresultat, vilket bedöms i separat mål (M 4939-14)."

Länstyrelsen finner det oklart vad tillsynsmyndigheten har att förhålla sig till när domstolen i tillsynsmålet anser att mätningarna är tillräckliga för att bedöma att villkoret innehålls och samtidigt i detta mål upphäver Miljöprövningsdelegationens beslut, som grundar sig på tillsynsmyndighetens begäran att villkor 6 om ljud behöver omprövas.

Ytterligare frågor som till äventyrs inte finns tillräckligt belysta genom skriftväxlingen, kan lämpligen hanteras genom målets fortsatta handläggning. Länstyrelsen ser därför ingen anledning att utveckla sin talan ytterligare i detta skede, utan väntar på Mark- och miljööverdomstolens ställningstagande avseende prövningstillstånd.



I överklagandet har Miljöavdelningens avdelningschef Annelie Johansson och Göran Fagerström, handläggare på Miljöprövningsenheten deltagit.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Annelie Johansson'.

Annelie Johansson

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Göran Fagerström'.

Göran Fagerström

Kopia till:

Akten

