



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060101

DOM
2021-05-28
Stockholm

Mål nr
M 318-20

Sid 1 (17)

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-12-18 i mål nr M 2867-18, se bilaga A

PARTER

Klagande

Mittelstättans Vindkraft AB

Ombud: H-AO

Motparter

1. RA

2. ZA

3. PB

4. JB

5. EC

6. UE

Dok.Id 1679408

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

7. A-LH

8. HH

9. C-J H

10. Å H

11. JH

12. JJ

13. JJA

14. GK

15. SK

16. EL

17. HL

18. MN

19. LS

20. LS

21. AS

22. AT

23. FW

24. KW

Ombud för 1–24: GI

25. GI

26. Länsstyrelsen i Skåne län

SAKEN

Omprövning av villkor i tillstånd för vindkraftverk på fastigheten A i
Kristianstads kommun

Mark- och miljööverdomstolens domslut, se nästa sida.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Miljöprövningsdelegationens vid Länsstyrelsen i Skåne län beslut den 18 maj 2018 (dnr 551-8384-2018) att inte ompröva villkor i tillstånd för vindkraftverk på fastigheten A i Kristianstads kommun.

BAKGRUND

Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Skåne län (miljöprövningsdelegationen) meddelade den 26 juni 2008 tillstånd för fem vindkraftverk på fastigheten A i Kristianstads kommun. Tillståndet har fått laga kraft och är giltigt till och med den 31 december 2039.

Tillsynsmyndighet är Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Kristianstads kommun. Efter att flera närboende hos nämnden påtalat att de upplevt stora störningar av buller från vindkraftverken genomfördes 2013 en bullerutredning. Mot denna bakgrund initierade nämnden 2014 hos miljöprövningsdelegationen en omprövning av verksamhetens tillståndsvillkor. Miljöprövningsdelegationen bedömde att en omprövning av villkor 6 avseende buller var befogad och beslutade om ytterligare utredning. Detta beslut överklagades av verksamhetsutövaren till mark- och miljödomstolen som ansåg att bullerutredningen från 2013 inte utgjorde tillräckligt underlag för att inleda omprövning, varför miljöprövningsdelegationens beslut upphävdes och ärendet återförvisades till nämnden (i egenskap av tillsynsmyndighet).

Nämnden förelade verksamhetsutövaren att genomföra en fördjupad utredning av bullret från anläggningen. Bullerutredningen genomfördes kring årsskiftet 2016/2017 genom långtidssimmissionsmätningar med avseende på ekvivalent ljudnivå vid två närliggande bostäder. Även lågfrekvent ljud från vindkraftsanläggningen uppmättes inomhus i dessa bostäder. I beslut den 5 mars 2018 bedömde nämnden att verksamhetsutövaren hade uppfyllt de krav på ljudutredning som ställts och att utredningen utvisade att villkor 6 avseende ljudnivåer från anläggningen innehölls. Nämnden konstaterade att lågfrekvent ljud inte är specifikt reglerat i verksamhetens tillståndsvillkor. Nämnden avslutade tillsynsärendet men angav samtidigt i beslutet att utifrån de klagandes egna uppgifter och iakttagelser, framför allt det lågfrekventa ljudet skulle kunna utgöra en olägenhet för de närboendes hälsa i kombination med indikering att någon/några fastigheter har ett vindskyddat läge i förhållande till vindkraftverken.

Nämnden överlämnade den 6 mars 2018 beslutet och bullerutredningen till miljöprövningsdelegationen. I överlämnandeskriften angav nämnden att överlämningen av material gjordes med anledning av att ”det kan finnas behov av omprövning av ljudvillkor i tillståndet för den aktuella vindkraftsanläggningen” och att det av det bifogade beslutet tydligare framgick att sådant behov kan finnas.

Den 13 mars 2018 gav föreningen med närboende som initierat tillsynsärendet hos nämnden in en begäran om omprövning av bullervillkoren för vindkraftsanläggningen till miljöprövningsdelegationen.

Miljöprövningsdelegationen beslutade den 18 maj 2018 att inte ompröva villkor i tillståndet för de fem vindkraftverken. Miljöprövningsdelegationen bedömde att det av de företagna utredningarna inte kommit fram att sådana olägenheter av väsentlig betydelse föreligger att det finns skäl att initiera en omprövning av villkoren i tillståndet. Inte heller det förhållandet att någon eller några bostäder ligger i vindskyddade lägen i förhållande till vindkraftverken utgör skäl till omprövning av det i praxis vedertagna bullervärdet 40 dB(A). Miljöprövningsdelegationen angav avseende så kallad amplitudmodulation att detta inte angetts som skäl för omprövning och att det inte fanns tillräckligt underlag i den delen för att initiera en omprövning.

Beslutet överklagades av de närboende till mark- och miljödomstolen som genom dom den 18 december 2019 upphävde miljöprövningsdelegationens beslut och återförvisade ärendet till miljöprövningsdelegationen för fortsatt handläggning. Mark- och miljödomstolen angav att den utredning som åberopats visar sådana uppmätta nivåer att det föreligger risk för störningar i bostäder till följd av lågfrekvent buller från verksamheten. Domstolen angav som sin uppfattning att det numera regelmässigt föreskrivs villkor om lågfrekvent buller inomhus i moderna tillstånd för vindkraft och att det mot denna bakgrund fick anses föreligga sådana omständigheter att fog finns för att påbörja en omprövning av tillståndet enligt 24 kap. 5 § första stycket 5 miljöbalken.

Mittelstättans Vindkraft AB (då med firmanamnet Karsholms Vindkraft AB) överklagade till Mark- och miljööverdomstolen.

I Mark- och miljööverdomstolen har fråga uppkommit om miljöprövningsdelegationen har en skyldighet enligt 24 kap. 11 § första stycket andra meningen miljöbalken att självant initiera en omprövning om förutsättningarna i 24 kap. 5 § miljöbalken är uppfyllda och om enskilda har rätt att överklaga ett beslut från miljöprövningsdelegationen att inte ompröva villkor i ett tillstånd.

Mark- och miljööverdomstolen har i slutligt beslut denna dag i mål nr M 4806-20 prövat motsvarande frågor om klagorätt och överklagbarhet av miljöprövningsdelegationens beslut.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Mittelstättans Vindkraft AB har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa miljöprövningsdelegationens beslut att inte ompröva villkor i tillståndet.

Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) har medgett yrkandet.

RA, ZA, PB, JB, EC, UE, A-LH, HH, C-J H, Å H, JH, JJ, JJA, GK, SK, EL, HL, MN, LS, LS, AS, AT, FW, KW och GI (GI

m.fl.) har motsatt sig att mark- och miljööverdomstolens dom ändras.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Mittelstättans Vindkraft AB har anfört i huvudsak följande.

Miljöprövningsdelegationen har inte en skyldighet enligt 24 kap. 11 § första stycket andra meningen miljöbalken att självant initiera en omprövning. Miljöprövningsdelegationen får ta upp frågan utan någon särskild framställning. Bestämmelsens ordalydelse ger inte stöd för att det finns någon skyldighet för miljöprövningsdelegationen

att ta upp frågan om omprövning även om förutsättningar föreligger enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Det finns heller inget stöd i förarbetena till bestämmelsen för att avsikten skulle ha varit någon annan. Föreningar och privatpersoner saknar rätt att ansöka om omprövning av villkor i ett miljötillstånd enligt 24 kap. 11 § miljöbalken. Då ingen av de myndigheter som enligt 24 kap. 11 § miljöbalken har en rätt att ansöka om omprövning, och inte heller kommunen som är tillsynsmyndighet, har ombett miljöprövningsdelegationen att initiera en omprövning samt då miljöprövningsdelegationen får avstå från att initiera en omprövning även om förutsättningar föreligger enligt 24 kap. 5 § miljöbalken, saknas anledning att ifrågasätta miljöprövningsdelegationens beslut att inte initiera omprövning.

Enligt 16 kap. 12 § miljöbalken måste beslutet för att vara överklagbart bland annat medföra icke obetydliga faktiska negativa verkningar för den enskilde. Eftersom de enskilda inte har haft rätt att ansöka om omprövning i första instans synes rätten till en motsvarande ansökan till överinstans genom överklagande inte heller föreligga. Med beaktande av att det inte finns någon skyldighet för miljöprövningsdelegationen att ta upp frågan om omprövning även om förutsättningar föreligger enligt 24 kap. 5 § miljöbalken finns ingen laglig grund för att överklaga beslutet. Avsaknaden av talerätt är därför i detta fall ingen relativ nackdel för den enskilde i förhållande till utgångspunkten att den enskilde aldrig haft rätt att genom ansökan initiera ett omprövningsärende. Att talerätt för de enskilda saknas synes även vara förenligt med lagstiftarens intentioner att ett miljötillstånd ska få rättskraft och gälla mot envar och att omprövningsinstitutet inte får urvattna denna rättskraft mer än i angelägna fall. Detta bör innebära att enskilda, sedan ett tillstånd utfärdats och vunnit laga kraft, inte ska kunna besvara verksamhetsutövaren med upprepade ogrundade ansökningar om omprövning och överklaganden.

I fråga om risk för störningar i bostäder till följd av lågfrekvent buller har bolaget vidhållit vad det tidigare anfört och i Mark- och miljööverdomstolen gett in utlåtanden över bullerutredningen från Pontus Thorsson, teknologie doktor i akustik, där han bl.a. uttalar sig i frågan om det är vindkraftsparken som orsakat de ljudnivåer där Folkhälsomyndighetens riktvärden tangeras eller överskrids.

Länsstyrelsen har anfört i huvudsak följande.

Lagtexten i 24 kap. 11 § miljöbalken ger miljöprövningsdelegationen en möjlighet men inte en skyldighet att på eget initiativ initiera omprövning av tillstånd, detta även om kriterierna i 24 kap. 5 § miljöbalken är uppfyllda. Om någon annan myndighet, enligt 24 kap. 11 § miljöbalken, initierar en omprövning och miljöprövningsdelegationen finner att talan uppfyller kraven i 24 kap. 5 § miljöbalken så ska omprövning ske och den ursprungliga initiativtagande myndigheten kan vid ett avslag driva frågan vidare genom överklagande. Om miljöprövningsdelegationen skulle ha en skyldighet att initiera ett omprövningsförfarande, utan en underliggande ansökan från behöriga myndigheter, skulle det innebära att rollen som tillståndsmyndighet och tillsynsmyndighet direkt och indirekt förskjuts. Miljöprövningsdelegationen skulle behöva inta en mer aktiv roll i uppföljning av tillstånd och på eget initiativ ta ställning till huruvida tillstånd behöver omprövas och fatta beslut därefter. Detta skiljer sig från tillståndsmyndigheternas nuvarande handläggningsordning.

Länsstyrelsen vill i sammanhanget även belysa de förändringar som har skett av länsstyrelsens organisationsstruktur och som har inträtt efter det att regleringen i 24 kap. 11 § första stycket miljöbalken tillkom. Den del av regleringen som ger tillståndsmyndigheten möjlighet att själv ta upp frågan, utan särskild framställan, hänger ihop med en organisationsstruktur som inte längre är aktuell. I prop. 2001/02:65 s. 85 tydliggörs att länsstyrelsen, i de fall både tillsyn och tillståndsprövning sker inom länsstyrelsen, själv kan initiera omprövning av tillståndet. Miljöprövningsdelegationens roll som fristående organ gentemot länsstyrelsen som tillsynsmyndighet är numera tydliggjord inte minst utifrån den omständigheten att länsstyrelsen har rätt att överklaga delegationens beslut (jfr MÖD 2015:5). Sammanslagningen av miljöprövningsdelegationerna 2011 medförde att gränsdragningen mellan tillsyn och tillståndsmyndigheten fastlades ytterligare. Miljöprövningsdelegationen har inte den insyn i befintliga miljöfarliga verksamheter som fanns då länsstyrelsen både hade rollen som tillstånds- och tillsynsmyndighet, vilket kan jämföras med domstolarnas grundlagsfästa strikt opartiska och oavhängiga roll.

Skyldigheten att agera, i de fall villkoren i ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet inte är tillräckliga och förutsättningar enligt 24 kap. 5 § miljöbalken föreligger, åligger tillsynsmyndigheten (26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken). Tillsynsmyndigheten ska då ansöka om prövning hos tillståndsmyndigheten och tillsynsmyndighetens avgörande i frågan kan överklagas av den enskilde. Det saknas närmare vägledning hur en sådan ansökan ska utformas men den bör ha en sådan omfattning att det i vart fall går att göra en bedömning av huruvida kriterierna i 24 kap. 5 § miljöbalken uppfylls.

Länsstyrelsens uppfattning är sammanfattningsvis att det i första hand ankommer på tillsynsmyndigheten att initiera en omprövning om det är motiverat och att miljöprövningsdelegationen har en möjlighet, men inte en skyldighet, att på eget initiativ ta upp ett tillstånd till omprövning.

Utgångspunkten är att ett tillstånd har rättskraft och gäller mot alla och envar. De omgivande intressenas rätt att komma till tals är tillgodosedd genom tillståndsprocessen. Lagstiftaren har dock tagit höjd för att ett tillstånd under vissa speciella omständigheter (24 kap. 5 § miljöbalken) kan behöva omprövas eller rent av återkallas (24 kap. 3 § miljöbalken). Genom att i 24 kap. 11 § miljöbalken begränsa vilka myndigheter som får initiera en sådan prövning har lagstiftaren balanserat verksamhetsutövarens intresse av att tillståndet inte ständigt och kanske på lösa grunder ifrågasätts med behovet att kunna bryta igenom ett tillstånds rättskraft när omständigheterna verkligen motiverar det.

Om enskilda ges rätt att överklaga (och få prövat i sak) en myndighets beslut att inte initiera en omprövning så förskjuts den balans som lagstiftaren eftersträvat. Den prövning som domstolen skulle behöva göra är i ett sådant överklagandeärende i princip om förutsättningar för en omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken föreligger, vilket med kringgående av begränsningen i 24 kap. 11 § miljöbalken skulle motsvara en allmän rätt för berörda att initiera en omprövningsprocess. De torde inte heller i sådant fall finnas någon begränsning av hur ofta någon kan återkomma i ett sådant ärende, vilket innebär en risk att verksamhetsutövaren skulle behöva försvara sitt tillstånd i domstolsprocesser under hela tillståndstiden. Mot den bakgrunden framstår en ordning där de

myndigheter som anges i 24 kap. 11 § miljöbalken fungerar som ”grindvakter” till möjligheten att få till stånd en omprövning som ändamålsenlig.

Enligt nuvarande reglering saknar enskilda rätt att överklaga miljöprövningsdelegationens beslut att inte initiera en omprövning. I den händelse man finner att det finns typsituationer när en enskilds intresse av att få ett tillstånd omprövat ska få väga tyngre än verksamhetsutövarens intresse av tillståndets rättskraft, bör dessa bli föremål för utredning och eventuella förslag till författningsändringar. Dyliga författningsändringar ankommer därmed, efter noggrann avvägning, på lagstiftaren. En sådan ändring bör således inte ske genom rättspraxis.

GI m.fl. har anfört i huvudsak följande.

De är som boende i närheten av vindkraftverken sakägare och direkt berörda av miljöprövningsdelegationens beslut att inte ompröva bullervillkoren och har därför haft rätt att överklaga delegationens beslut att inte ompröva tillståndet. Verksamhetsutövaren har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter i miljökonsekvensbeskrivningen varför tillståndet bör omprövas (24 kap. 5 § första stycket 3 miljöbalken). Om tillståndet inte omprövas sätts en standard som i princip tillåter att en exploitör framför en mängd osanna påståenden utan att detta medför några konsekvenser för verksamheten. Dessa felaktiga påståenden, exempelvis att ”de flesta närliggande bostäderna ligger i vindutsatt läge” och att därmed ”eventuellt ljud maskeras genom vindens tag i vegetationen” upprepades i miljöprövningsdelegationens beslut, som de överklagade. Sedan vindkraftverken sattes i drift i december 2012 har de plågats av ständigt återkommande störningar av nattsömnen. Detta är en olägenhet av stor betydelse som inte förutsågs när tillstånd gavs (24 kap. 5 § första stycket 5 miljöbalken).

Det är uppenbart att de närboendes rätt att komma till tals inte har tillgodosetts genom tillståndsprocessen. Den modell som användes för beräkning av ljudnivåerna utgick från att vindkraftverken står på plan öppen mark och inte starkt kuperad skogsterräng. Enligt miljökonsekvensbeskrivningen ansågs endast ägarna till de sju fastigheter som ligger inom en kilometers avstånd från vindkraftverken vara berörda och kallades till

samråd. Oro för bullerstörningar i den annars mycket tysta och vindskyddade boendemiljön framfördes men har under och efter tillståndsprocessen helt ignorerats av verksamhetsutövaren. När vindkraftverken sattes i drift visade det sig att ungefär hälften av alla hushåll inom två kilometers avstånd är störda av buller från vindkraftsverksamheten, totalt något hundratal personer. Det är uppenbart att det föreligger en sådan störning som avses i 24 kap. 5 § första stycket 5 miljöbalken och att tillståndsprocessen både ignorerade farhågorna och genomfördes på ett sätt som inte tillgodosåg omgivande intressens rätt att komma till tals.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Klagorätt och överklagbarhet av miljöprövningsdelegationens beslut

Förutsättningar för återkallelse och omprövning av ett lagakraftvunnet tillstånd för miljöfarlig verksamhet finns i 24 kap. 3 och 5 § miljöbalken. Enligt dessa bestämmelser kan återkallelse aktualiseras endast i vissa kvalificerade fall, bl.a. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet. Omprövning av villkor kan ske under något mindre strikta förutsättningar men kräver t.ex. att det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts eller att förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt.

I 24 kap. 11 § miljöbalken finns särskilda bestämmelser om hur återkallelse respektive omprövning kommer till stånd. Enligt bestämmelsen får en ansökan om prövning som avses i 24 kap. 3–9 § miljöbalken göras hos mark- och miljödomstol av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen. Om frågan ska prövas av någon annan myndighet än en domstol eller av en kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning. En ansökan får även göras av en kommun i den utsträckning kommunen har övertagit tillsynen med stöd av 26 kap. 3 § fjärde stycket miljöbalken. Har tillståndet meddelats av länsstyrelsen, görs ansökan hos länsstyrelsen.

Någon rätt för en enskild att ansöka om återkallelse eller omprövning hos domstol eller tillståndsmyndighet föreskrivs inte i 24 kap. 11 § miljöbalken. Regleringen utgår i stället från att enskilda som är berörda av en miljöfarlig verksamhet och som vill få till stånd en återkallelse eller omprövning av villkoren för en verksamhet som bedrivs med stöd av ett lagakraftvunnet tillstånd är hänvisade till att vända sig till tillsynsmyndigheten.

Enligt 26 kap. 1 § miljöbalken åligger det tillsynsmyndigheten att på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse och fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga. Av 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken följer att om tillsynsmyndigheten finner att villkoren i ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet inte är tillräckliga och det finns förutsättningar enligt 24 kap. 5, 7, 8 eller 9 §, ska myndigheten ansöka om prövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor utan någon särskild framställning om detta enligt det som sägs i 24 kap. 11 §.

Miljöbalken saknar bestämmelser om överklagbarhet av beslut av detta slag. Inte heller förarbetena till miljöbalken ger någon vägledning i denna fråga. Mark- och miljööverdomstolen har emellertid med hänvisning till allmänna förvaltningsrättsliga principer ansett att beslut av myndigheter att inte vidta tillsynsåtgärder efter klagomål i princip är överklagbara och att de kan överklagas av den som är sakägare i förhållande till den verksamheten som klagomålet avser. Även beslut av en tillsynsmyndighet att inte ansöka om återkallelse eller omprövning enligt 24 kap. miljöbalken har, i motsats till vad som fram till dess i doktrin ansågs vara fallet, av Mark- och miljööverdomstolen bedömts vara överklagbart (se MÖD 2011:46).

Sedan den nyss nämnda praxisen tillkom har en ny förvaltningslag (2017:900) trätt i kraft. I 41 § förvaltningslagen återfinns numera en uttrycklig bestämmelse om överklagbarhet där det anges att ett beslut får överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Enligt förarbetena till förvaltningslagen ger bestämmelsen uttryck för de principer som framgår av Högsta förvaltningsdomstolens praxis

och som innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som är i grunden avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet. Det måste vara fråga om påverkan av någorlunda kvalificerat slag. (Se prop. 2016/17:180 s. 252–253.) Bestämmelsen innebär alltså en kodifiering av de principer som Mark- och miljööverdomstolen har utgått från i sina tidigare avgöranden.

Förutsättningarna för enskilda att överklaga miljöprövningsdelegationens beslut att inte på eget initiativ återkalla eller ompröva ett lagakraftvunnet tillståndsbeslut ska ses mot denna bakgrund.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Som bolaget och länsstyrelsen har framhållit är det av vikt att den som innehar ett lagakraftvunnet tillstånd för miljöfarlig verksamhet kan förlita sig på att verksamheten också kan bedrivas i enlighet med tillståndet och de villkor som föreskrivs där. Att återkallelse och omprövning endast får ske om vissa i lag särskilt angivna förutsättningar föreligger utgör ett uttryck för denna princip. Det understryks också av att enskilda sakägare inte räknas upp bland de som får ansöka om återkallelse eller omprövning. Samtidigt innebär de principer som har lagts fast avseende enskildas ställning inom ramen för klagomålsärenden hos tillsynsmyndigheten, att enskildas intressen fortsatt erkänns även avseende verksamheter som bedrivs med stöd av lagakraftvunna tillstånd. Att, med utgångspunkt i miljöprövningsdelegationens egen initiativrätt, ge enskilda sakägare en ovillkorlig rätt att initiera ett återkallelse- eller omprövningsärende hos miljöprövningsdelegationen skulle dock riskera att allvarligt äventyra verksamhetsutövarens möjligheter att bedriva den tillståndsgivna verksamheten under förutsebara former. Med hänsyn till de krav som ställs på tillsynsmyndigheten att utreda och, vid behov, agera med utgångspunkt i enskildas klagomål och då tillsynsmyndighetens beslut kan överklagas till domstol kan en sådan ordning inte heller anses påkallad för att den enskilde ska kunna tillvarata sin rätt. Genom att enskilda hänvisas till att vända sig till tillsynsmyndigheten säkerställs vidare att miljöprövningsdelegationen får tillgång till ett tillräckligt beslutsunderlag för prövningen; att inhämta erforderligt underlag åligger tillsynsmyndigheten, inte tillståndsmyndigheten.

I linje med Mark- och miljööverdomstolens praxis om enskild sakägares rätt att överklaga tillsynsmyndighetens beslut förutsätter ett sådant synsätt dock att enskilda sakägare får överklaga miljöprövningsdelegationens beslut för det fall delegationen avslår tillsynsmyndighetens ansökan om återkallelse eller omprövning när ansökan skett med anledning av ett klagomål som inletts av den enskilde sakägaren. Mark- och miljööverdomstolen understryker att det då blir tillsynsmyndighetens ansökan som kommer att utgöra ramen även för överklagandeprocessen, så att målet begränsas till de frågor som tillsynsmyndigheten har utrett och bedömt kunna utgöra grund för återkallelse eller omprövning. En sådan ordning kan inte anse utgöra ett alltför stort ingrepp i verksamhetsutövarens rättstrygghet.

Som Mark- och miljööverdomstolen uppfattar det har länsstyrelsen i detta fall ifrågasatt att nämndens överlämnandeskrift ska ses som en ansökan om omprövning enligt 24 kap. 11 § miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen kan visserligen instämma i att nämndens överlämnandeskrift är bristfällig såtillvida att den inte innehåller något tydligt ställningstagande till frågan om omprövning ska ske. Några formella krav på hur ansökan ska utformas uppställs emellertid inte i bestämmelsen i fråga och av nämndens beslut, som bifogats till överlämnandeskriften, framgår i vilket avseende nämnden anser att det kan finnas skäl för omprövning. Den utredning som har genomförts och bifogats innebär också att saken avgränsas på ett tillräckligt tydligt sätt. Mark- och miljööverdomstolen bedömer därmed att omprövningen har initierats hos miljöprövningsdelegationen av tillsynsmyndigheten med anledning av klagomål från enskilda sakägare. I enlighet med vad som nyss utvecklats har dessa, då miljöprövningsdelegationen inte omprövat villkoren och beslutet därmed gått dem emot, haft rätt att överklaga miljöprövningsdelegationens beslut. Det var således inte fel av mark- och miljödomstolen att i sak pröva överklagandena.

Omprövning på grund av risk för störningar i bostäder till följd av lågfrekvent buller

Mark- och miljödomstolen har upphävt miljöprövningsdelegationens beslut och återförvisat ärendet dit med hänvisning till sin uppfattning att det regelmässigt föreskrivs villkor för lågfrekvent buller inomhus i moderna tillstånd för vindkraftverk.

Mark- och miljööverdomstolen kan inte ansluta sig till denna utgångspunkt. Frågan om lågfrekvent buller inomhus har visserligen på senare tid kommit att uppmärksammas i allt större utsträckning. Därmed kan konstateras att kraven på underlag när det gäller sådant buller ställs högre idag än tidigare. Det är emellertid inte detsamma som att varje tillstånd också måste innehålla ett uttryckligt villkor i detta avseende.

Naturvårdsverket har den 1 december 2020 publicerat en ny Vägledning om buller från vindkraftverk, där vissa förtydliganden om lågfrekvent buller görs. Naturvårdsverket anger att påtagligt lågfrekvent buller ofta upplevs som mer störande än annat buller och att det inte är ovanligt att upplevelsen av lågfrekvent buller är starkare inomhus än utomhus. Naturvårdsverket uttalar dock att svenska studier har visat att så länge buller från vindkraftverk inte överskrider riktvärdet 40 dBA utomhus är risken liten för att riktvärdena för lågfrekvent buller inomhus överskrids, förutsatt att huset är byggt med en normal, svensk byggstandard men utan särskilt ljudisolerande fönster. I fråga om buller inomhus hänvisar Naturvårdsverket alltså till Folkhälsomyndighetens allmänna råd om buller inomhus (FoHMFS 2014:13) med riktvärden för ekvivalenta och maximala ljudnivåer i dBA och ekvivalent lågfrekvent buller.

I detta mål har – sedan tillståndet meddelades – underlaget kompletterats med en utredning om lågfrekvent buller. Den tillgängliga utredningen visar att riktvärdena i Folkhälsomyndighetens allmänna råd om buller inomhus innehålls förutom vid ett fåtal tillfällen. Bolaget har anfört att det är andra ljudkällor än vindkraftverken som utgör orsak till att riktlinjerna överskrids, tangeras eller underskrids men är nära att tangeras och har givit in kompletterande underlag i den delen. Mark- och miljööverdomstolen finner inte skäl att ifrågasätta den utredning som bolaget har åberopat och inte heller de förklaringar som bolaget har givit angående mätresultaten och förhållandet till Folkhälsomyndighetens riktvärde för lågfrekvent buller inomhus. Även med beaktande av vad GI m.fl. har anfört angående vindkraftverkens påverkan på dem som närboende anser Mark- och miljööverdomstolen att det inte finns stöd för bedömningen att verksamheten ger upphov till olägenhet av någon betydelse på det sätt som avses i 24 kap. 5 § första stycket 5 miljöbalken. Miljöprövningsdelegation har därför haft fog för beslutet att inte ompröva villkoren för verksamheten med anledning av det som framkommit angående lågfrekvent buller inomhus.

Omprövning på annan grund

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att det inte finns skäl för omprövning med hänsyn till det som GI m.fl. gjort gällande angående amplitudmodulerat ljud och vindskyddade lägen samt det därmed sammanhängande påståendet om att tillståndshavaren ska ha lämnat oriktiga uppgifter.

Sammanfattning

Omprövningen har i detta fall initierats av nämnden (tillsynsmyndigheten) hos miljöprövningsdelegationen genom en ansökan som föranletts av enskilda sakägares klagomål på buller från den tillståndsgivna verksamheten. Miljöprövningsdelegationens beslut att inte ompröva verksamhetens bullervillkor har gått de enskilda sakägarna emot och de har därför haft rätt att överklaga beslutet till mark- och miljödomstolen. Den tillgängliga utredningen ger i fråga om lågfrekvent buller inomhus inte stöd för bedömningen att vindkraftsverksamheten ger upphov till olägenhet av någon betydelse på det sätt som avses i 24 kap. 5 § första stycket 5 miljöbalken. Miljöprövningsdelegationens beslut att inte ompröva villkor för vindkraftsverksamheten var således riktigt. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och miljöprövningsdelegationens beslut fastställas.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Karin Wistrand, tekniska rådet Yvonne Eklund samt hovrättsråden Ulf Wickström, referent, och Ralf Järtelius.

Föredragande har varit Linnea Haglund.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-12-18
meddelad i
Växjö

Mål nr M 2867-18

PARTER

Klagande

1. RA

2. ZA

3. PB

4. JB

5. UE

6. CE

7. A-LH

8. HH

9. C-J H

10. Å H

Dok.Id 477780

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: mmd.vaxjo@dom.se www.vaxjotingsratt.domstol.se		måndag – fredag 08:00–16:00

11. JH

12. JJ

13. JJA

14. GK

15. SK

16. EL

17. HL

18. MN

19. LS

20. LS

21. AS

22. AT

23. FW

24. KW

Ombud för 1–24: GI

25. GI

Motpart

1. Karsholms Vindkraft AB

Ombud: H-AO och UN

2. Länsstyrelsen i Skåne län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Skåne Läns beslut från den 18 maj 2018 i ärende nr 551-17545-2018, se bilaga 1

SAKEN

Omprövning av villkor i tillstånd för vindkraftverk

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår yrkandet om syn på platsen.
2. Mark- och miljödomstolen upphäver beslutet av den 18 maj 2018 från miljöprövningsdelegationen i Länsstyrelsen i Skåne läns och återförvisar ärendet till miljöprövningsdelegationen för fortsatt handläggning i enlighet med vad som framgår av domskälen.

BAKGRUND

Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Skåne Län (miljöprövningsdelegationen) beslutade den 18 maj 2018 att inte ompröva villkor i Karsholms Vindkraft AB:s (bolaget) tillstånd från den 26 juni 2008 för fem vindkraftverk på fastigheten A i Kristianstads kommun.

Beslutet överklagades initialt till mark- och miljödomstolen av Föreningen mot Karsholms störande vindkraft (föreningen) men sedan mark- och miljödomstolen förelagt föreningen att redogöra för sin klagorätt har klagandena genom ombud gjort gällande att de överklagat beslutet i egenskap av enskilda sakägare och berörda.

YRKANDEN M.M.

RA, ZA, PB, JB, UE, CE, A-LH, HH, C-J H, Å H, JH, JJ, JJA, GK, SK, EL, HL, MN, LS, LS, AS, AT, FW, KW och **GI** har framställt följande yrkanden.

De yrkar i första hand att mark- och miljödomstolen beslutar att de fem störande vindkraftverken på fastigheten A stängs av nattetid mellan kl. 22.00 och 06.00.

De yrkar i andra hand att mark- och miljödomstolen beslutar att ompröva villkor 6 i Karsholms Vindkraft AB:s tillstånd enligt miljöbalken och fastställer att den ekvivalenta ljudnivån utomhus vid bostäder, på grund av vindkraftverken, som riktvärde inte får överstiga 35 dB(A).

De yrkar i tredje hand att mark- och miljödomstolen ska undanröja miljöprövningsdelegationens beslut från den 18 maj 2018 och återförvisa ärendet till miljöprövningsdelegationen för erforderlig handläggning. För det fall tredjehandsyrkandet bifalls hemställs det om att mark- och miljödomstolen beslutar att infraljud (< 20 Hz) och lågfrekvent buller (20-200 Hz), båda uppmätta i enheten dB(C), ska beaktas i den fortsatta utredning. Detta tillsammans med den utredning av amplitudmodulerat buller som de i likhet med länsstyrelsen kräver i mål M 5377-18.

De hemställer om sammanträde och syn på fastigheten A i Kristianstads kommun samt nattetid på plats vid bostäder väster och öster om vindkraftverken. De har anfört i huvudsak följande.

Bakgrund

I december 2012 startade bolaget fem vindkraftverk på fastigheten A i Kristianstads kommun. Sedan dess har det förekommit omfattande klagomål från de närboende på grund av buller. Den 23 augusti 2016 förelades bolaget att genomföra en utredning avseende buller från anläggningen. Akustikverkstan i Skaraborg Holding AB utförde mätningar av bullernivåerna mellan den 6 december 2016 och den 16 februari 2017. Mot bakgrund av dessa mätningar konstaterade miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen i Kristianstads kommun (nämnden) i beslut den 5 mars 2018, i ärende 2015-000210, att anläggningen på fastigheten A uppfyller villkoren i tillståndet. Samtidigt överlämnade Kristianstads kommun en kopia av beslutet till miljöprövningsdelegationen med hänsyn till att det kan ha uppkommit en olägenhet av betydelse för närboende vilka inte förutsågs när tillståndet gavs. I samband med detta begärde föreningen den 11 mars 2018 att miljöprövningsdelegationen skulle ompröva villkoren. Den 18 maj 2018 beslutade miljöprövningsdelegationen, i ärende 551-8384-2018, att inte ompröva villkoren i Karsholms Vindkraft AB:s tillstånd.

Olägenhet av betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts

I nu förevarande fall föreligger starka skäl för att ompröva och ändra tillståndets villkor nummer 6 avseende buller. Detta till följd av att de närboende upplever betydande störningar av den befintliga bullernivån, att bullernivån överskrider Folkhälsomyndighetens riktvärde avseende lågfrekvent buller inomhus och att hänsyn inte har tagits till att området kring vindkraftsanläggningen ligger i vindskyddat läge. Dessa omständigheter förutsågs inte vid tiden för tillståndsprövningen.

Ingivet expertutlåtandet från Mark- & Miljörättsbyrån visar att bullervillkoren för vindkraftverken på A sannolikt skulle ha fått en annan utformning om de betydande olägenheterna vilka inte förutsågs i miljökonsekvensbeskrivningen hade varit kända när beslutet togs samt att det finns skäl att nu ändra bullervillkoren så att gränsen för godkänd bullernivå sätts till 35 dB(A) istället för nuvarande 40 dB(A). Mark- och Miljörättsbyrån anlätades som experter med det enda uppdraget att ta fram ett expertutlåtande gällande bullernivåerna och vilka faktorer som bör beaktas.

Hundratals klagomål på buller har inkommit till kommunen sedan år 2012 från ett 50-tal närboende från minst 23 fastigheter. Klagomålen handlar påfallande ofta om störd sömn på grund av vindkraftsbuller. Omfattningen av klagomålen visar att såväl definitionen av närboende som den teoretiska beräkningen av det uppkomna bullret samt betydelsen av vindskyddat läge gravt underskattats i miljökonsekvensbeskrivningen. De delar länsstyrelsens uppfattning att amplitudmodulationen behöver utredas ytterligare.

Miljökonsekvensbeskrivningen

Miljökonsekvensbeskrivning avviker från de verkliga förhållandena på ett sådant sätt att det föreligger olägenheter vilka inte förutsågs när tillståndet meddelades. Bland annat förekommer följande avvikelser.

Lågfrekvent hälsovådligt buller, som de idag vet förekommer, omnämns inte i miljökonsekvensbeskrivningen. De störande blinkande ljusen nämns inte i miljökonsekvensbeskrivningen och klagomål har förekommit från både närboende och från boende i Österslöv. Detta är inte åtgärdat av verksamhetsutövaren. Miljökonsekvensbeskrivningen beräknade skuggverkan som om verken stod på samma höjd över havet som bostäderna, men skuggorna når mycket längre än beräknat eftersom verken är byggda på en höjdrygg. Detta är delvis åtgärdat av verksamhetsutövaren. Endast sju bostäder betraktades som närliggande i miljökonsekvensbeskrivningen. Bullerstörningar har skickats in till tillsynsmyndigheten, Kristianstad kommun, från minst 23 fastigheter i närområdet. Boende från ytterligare ett tiotal fastigheter har uppgett till föreningen att de störs av buller.

I miljökonsekvensbeskrivningen står att de flesta närliggande bostäderna ligger i ett vindutsatt läge. Det stora antalet störda fastigheter ligger öster om vindkraftverken, alltså inte i miljökonsekvensbeskrivningens definition av vindutsatt läge. Den av de sju närliggande bostäderna där vindmätning har gjorts och som enligt beskrivningen ligger i så kallat vindutsatt läge har visat sig ligga i ett extremt vindsyddat läge, med endast $1/4 - 1/3$ av den vindstyrka som uppmätts vid vindkraftverken. Även den bostad som mätts öster om verken har vindsyddat läge med $1/2 - 1/3$ av vindstyrkan vid verken. I miljökonsekvensbeskrivningen antas att eventuellt ljud maskeras genom vindens tag i vegetationen. I vindsyddade lägen förekommer inget maskerande vindljud i vegetationen. Vindkraftverkens pulserande buller är dessutom genomträngande även vid maskerande vindsus.

I miljökonsekvensbeskrivningen förutsätts att bakgrundsljudet är högt. Bakgrundsljudet är mycket lågt nattetid, då varken trafik eller skogs- och jordbruksverksamhet förekommer. I miljökonsekvensbeskrivningen antas att störande situationer endast inträffar sällan och kortvarigt. Vittnesmål från närboendes bullerdagböcker visar dock att bullerstörning inträffar ofta och långvarigt, särskilt nattetid med störd sömn som följd. Kristianstad kommun har sedan år 2012 mottagit minst 198 enskilda klagomål. Många av dessa klagomål gäller sammanhängande tidsperioder och inte

bara enstaka tillfällen. I miljökonsekvensbeskrivningen beräknades utbredningen av buller som om både verken och bostäderna skulle stå i öppen terräng och på plan mark. Verken och bostäderna står dock i en kuperad skogsterräng.

Worst case för fastigheten A anges i miljökonsekvensbeskrivningen till 36 dB(A). Den uppmätta bullernivån, av Akustikverkstan AB, vid fastigheten är minst 39 dB(A), det vill säga dubbelt så högt som den beräknades i miljökonsekvensbeskrivningen. En vetenskapligt korrekt avrundning ger 41 dB(A).

Det är sannolikt att bullervillkoret om 40 dB(A) överskrids med hänsyn till att mätningarna visar en ekvivalent ljudnivå om 39 dB(A) och att en osäkerhetsfaktor om 1,4 dB(A) måste beaktas. Enligt utlåtandet från Mark- & Miljörättsbyrån visar rättspraxis att mätosäkerhet måste beaktas vid bedömningen av huruvida villkoren efterlevs eller inte.

Sammantaget är avvikelserna från miljökonsekvensbeskrivningen så omfattande att det är sannolikt att beslutet om bygglov skulle ha blivit annorlunda om beskrivningen hade innehållit en korrekt beskrivning av vilka störningar som kunde förväntas.

Riktvärdena

Mätningar utförda av Akustikverkstan AB visar att Folkhälsomyndighetens allmänna riktvärden avseende lågfrekvent buller inomhus (FoHMFS 2014:13) överskreds vid tersbanden 160 och 200 Hz samt att riktvärdet vid tersband 50 Hz tangerades vid fastigheten A väster om verken. Tar man hänsyn till den mätosäkerhet som i rapporten anges till 1,4 dB(A) så kan gränsvärdena ha överskridits, alltså inte bara tangerats, även vid tersband 50 Hz. Vid fastigheten B öster om verken kan, med samma hänsyn till mätosäkerheten, gränsvärdena ha överskridits vid tersband 40 Hz.

Folkhälsoinstitutets riktvärden grundar sig på forskning som visar var gränsen går innan människors hälsa påverkas negativt av buller. Expertutlåtandet från Mark- &

Miljörättsbyrån konstaterar att faktumet att Folkhälsoinstitutets riktvärden överskrids innebär att bullervillkoret i tillståndet inte är tillräckligt för att säkerställa människors hälsa och välmående, trots att bullervillkoret om 40 dB(A) anses innehållas utomhus av tillsynsmyndigheten Kristianstad kommun och av miljöprövningsdelegationen. Detta är en olägenhet av betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts.

Vindskyddat läge

Det avsnitt i miljökonsekvensbeskrivningen som miljöprövningsdelegationen citerar i sitt avslag bygger på flera grova missbedömningar. Beskrivningen definierade endast sju bostäder som närliggande, varav fem ligger på västra sidan om vindkraftverken och två på östra sidan. Sanningen är att majoriteten av alla som bor längs med Ekestadvägen och Helmershusvägen på östra sidan av verken störs av vindkraftsbuller. Boende i minst 27 fastigheter öster om verken och sex fastigheter väster om anser sig störda. Från 23 av dessa har klagomål skickats till kommunen.

Antagandet i miljökonsekvensbeskrivningen att de flesta närliggande bostäderna ligger i ett vindutsatt läge är alltså felaktigt. Det är till och med så att den bostad på västsidan där Akustikverkstan AB gjorde sina mätningar, alltså i ett typiskt vindutsatt läge enligt miljökonsekvensbeskrivningen, visade sig ligga i ett extremt vindskyddat läge med i genomsnitt endast 30 procent av den vindhastighet som rådde vid vindkraftverken. Detta visar att miljökonsekvensbeskrivningen missat att vindskyddat läge råder. Miljöprövningsdelegationens åberopande av just detta visar att de medvetet bortser från att alla vindmätningar som gjorts visar att bostäderna ligger i vindskyddat läge, även den som utfördes av ÅF den 2 september 2013 på östra sidan om vindkraftverken.

Särskilt nattetid är vindhastigheten vid bostäderna ytterst låg. Det förekommer då inget vindbrus som kan maskera buller från vindkraftverken. Hade man förutsett att vindskyddat läge råder för så många bostäder och dessutom tagit hänsyn till att länsstyrelsen pekade ut området som ett av relativt få bullerfria områden i Skåne

skulle beslutet om bullervillkor sannolikt ha blivit ett annat, se Länsstyrelsen i Skåne och Vägverket Region Skåne lägesrapport *Bullerfria områden i Skåne* från år 2003.

I prejudicerande avgöranden har vindskyddat läge tillmätts betydelse med hänsyn till kommunala planer. Ett antal sådana rättsfall omnämns i Mark- & Miljörättsbyråns expertutlåtande. Expertutlåtandet beskriver det som idag är känt om miljövärdena, ljudmiljön och de närboendes upplevelser och drar slutsatsen att dessa olägenheter måste konstateras vara av betydelse samt att i ett sådant område tillåta ljudnivåer om 40 dB(A) varken kan anses brukligt eller ligga i linje med försiktighetsprincipen.

Olägenheter av någon betydelse

Föreningen visade redan år 2014 i en skrivelse till miljöprövningsdelegationen att miljökonsekvensbeskrivningen innehöll en rad fel- och missbedömningar som medfört olägenheter av betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts. Det är uppenbart att om hänsyn tagits till detta skulle bullervillkoret sannolikt sett helt annorlunda ut.

Vid tiden då bygglovets meddelades gällde Naturvårdsverkets rekommendationer att tillåta maximalt 35 dB(A) vid vindskyddat läge. Om denna fråga hade utretts på ett seriöst sätt skulle man ha kunnat konstatera redan då att vindskyddat läge råde och att bullervillkoret skulle ha blivit ett annat. Detta måste anses utgöra en olägenhet av betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts. Att Naturvårdsverket senare ändrat denna rekommendation saknar betydelse. Miljöbalken tar sikte på de förhållandena som råde när verksamheten tilläts.

I 9 kap. 3 § miljöbalken står att ”*[m]ed olägenhet för människors hälsa avses störning som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig*”.

Enligt motiven omfattas sådana störningar som kan anses påverka hälsan och välbefinnandet. Bedömningen baseras inte på en enskild individs reaktion i det enskilda fallet, utan tar sikte på vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet, se Zeteos lagkommentar till bestämmelsen.

Av lagkommentarerna framgår att buller är en störning som kan påverka hälsan menligt. Det finns ett flertal studier som pekar på att buller kan ha stor inverkan på människors livskvalitet. Sömnsvårigheter, förhöjt blodtryck, hörselnedsättningar men också hjärt- och kärlsjukdomar är exempel på olägenheter som kan kopplas samman med bullerstörningar. Vidare finns flera undersökningar som tyder på att buller från vindkraftverk kan skapa oro, sömnsvårigheter och stress hos människor, se Håkan Enboms och Inga Marcus Enboms artikel *Infraljud från vindkraftverk – en förbisedd hälsorisk*, sidan 3, Läkartidningen 32–33/2013.

Av den stora mängd klagomål från en övervägande majoritet av alla bostäder framgår att just sömnstörningar på grund av buller från vindkraftverken upplevs som det enskilt största problemet. Klagomålen har strömmat in till kommunen kontinuerligt under de dryga fem år som verken varit igång. Det är uppenbart att störningarna varit och är betydande både i tid och rum.

Den dagliga och i synnerhet nattliga nivån på bullerstressen är starkt beroende av vindriktningen. Buller orsakar sömnstörningar och hälsoproblem. Detta är medicinskt välkända fakta. I det enskilda fallet är det alltid svårt att veta exakt vad som orsakat specifika fysiska och/eller psykiska problem, men det är påfallande många av de närboende som upplever sådana problem i samband med att vinden ligger på från vindkraftverken och därmed gör bullret extra tydligt och påträngande. Vittnesmål om detta finns dokumenterade i de klagomål som skickats in till Kristianstad kommun genom åren.

Expertutlåtandet från Mark- & Miljörettsbyrån sammanfattar följande slutsatser. Sammantaget har det uppkommit en situation där ljudnivåerna från vindkraftsanläggningen på A når upp till en sådan nivå att villkor 6 avseende buller

knappt innehålls i ett område som är utpekad som tyst område, där det råder vindskyddat läge och där mätningar påvisar att riktvärden för buller inomhus överskrids. Dessa olägenheter är var för sig och tillsammans av sådan dignitet att det rör sig om olägenheter av betydelse. De omfattande klagomålen som förekommit sedan anläggningen vid A togs i drift styrker detta.

Miljörätten som sådan karaktäriseras av relationen mellan rättsreglerna och förhållandena i den yttre miljön. Det ska således inte komma i fråga att medge villkor innan de fysiska förhållandena och förutsättningarna är tillräckligt utredda. Som följer av Mark- & Miljörättsbyråns utredning har nämnda olägenheter inte beaktats innan tillståndet meddelades. Om dessa olägenheter hade uppmärksammats, hade villkoren sannolikt fått en annan utformning. Mot bakgrund av detta bedömer Mark- & Miljörättsbyrån att det finns starka och övertygande skäl som talar för att en omprövning samt ändring av villkor 6 i Karsholms Vindkraft AB tillstånd enligt miljöbalken bör vara aktuell.

Forskningen

De har inkommit med följande material. Bilder samt en redogörelse av dessa från en presentation framförd av Dr. Mariana Alves Pereira, professor vid Lusofona University i Lissabon och Dr. Nuno A.A. Castelo Branco på Center for Human Performance, Alverca samt artikeln *Vibroacoustic disease: Biological effects of infrasound and low-frequency noise explained by mechanotransduction cellular signaling* av de båda i ScienceDirect. De båda forskarna har visat att både människor och djur som utsätts för höga nivåer av infraljud och lågfrekvent buller drabbas av samma typ av hälsoproblem. Dessa hälsoproblem kallas av forskarna *vibroacoustic disease* (VAD).

F.Dr i fysik UE har kommenterat motpartens yttrande i aktbilaga 42. De hänvisar vidare till bland annat artikeln *Vibroacoustic disease* i tidskriften *Noise & Health*, volym 6, nr. 23, år 2004, en rapport från Institute of Acoustics, IOA Noise Working Group (Wind Turbine Noise), Amplitude Modulation Working Group, A

method for rating amplitude modulation in wind turbine noise, från den 9 augusti 2016, version 1 och Vindvals forskningsprogram om vindkraftens miljöpåverkan rapporter och projekt 2005-2021.

De rapporter som bolaget hänvisar till, det vill säga ÅF:s rapport från år 2013 samt Vindvalsrapporten med projektnummer 40969-1, är båda oanvändbara. ÅF:s rapport innehåller felaktigheter både vad gäller själva bullermätningarna och analysen av dessa. Vindvalsrapporten uppfyller inte de mål som sattes för studien då mikrofonen sattes nära en högspänningsledning vilket ledde till att det knastrade i ljudupptagningen. Bolaget har försökt använda denna rapport som bevis för att det förekommer högt bakgrundsljud i området. Rapporten kan inte användas för att varken vitsorda högt eller lågt bakgrundsljud i området.

Vid sammanträdet har de förevisat en film samt spelat upp en ljudinspelning och kompletterat materialet i målet med bland annat kartor, artiklar och en uppdatering av den tabell som finns i aktbilaga 47.

LS och **HL** har anfört följande. De äger och bebor fastigheten A, den fastighet som ligger närmast vindkraftverken. På fastigheten har genomförts långtidsmätningar av buller av Akustikverkstan AB enligt tillsyns-myndighetens beslut. Deras första klagomål på buller skickades in till miljö- och hälsoskyddskontoret i Kristianstads kommun redan vintern år 2013 och därefter har de inkommit med åtskilliga förnyade klagomål, senast den 11 oktober 2018.

Länsstyrelsen i Skåne län, som motsätter sig att miljöprövningsdelegationens beslut om att inte ompröva villkor 6 i aktuellt tillståndsbeslut ska upphävas, har anfört i huvudsak följande.

Det föreslås en fortsatt utredning kring amplitudmodulationen för att kunna avgöra om det föreligger en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts.

En prövning enligt 24 kap. 5 § femte punkten miljöbalken är inte tillämplig i detta fall eftersom det är oklart om någon olägenhet av betydelse föreligger, baserat på de undersökningar som har utförts. Därav föreslås en fortsatt utredning av amplitudmodulationen, som i Akustikverkstan AB:s undersökning påvisats då vindkraftverken var klart och tydligt hörbara under långa tider.

Gällande de mätningar av lågfrekventljud inomhus och ljudnivån utomhus vid bostäder, innehålls de gällande villkoren för buller och utredningen av lågfrekvent buller motiverar inte en omprövning av villkor.

Vindskyddat läge och tysta områden

Bolaget har i sin miljökonsekvensbeskrivning anfört följande.

”Etableringsplatsen ligger på en höjd vilket kan ge lä för vissa vindriktningar, vilket i så fall innebär en förhållandevis låg bakgrundsnivå 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 bostäder ligger i ett vindutsatt läge och vindbrus borde alltså ha en maskerande effekt på ljudet från vindkraftverken en stor del av året.”

Länsstyrelsen delar miljöprövningsdelegationens uppfattning att det framgår att vindskyddade lägen skulle kunna förekomma på vissa fastigheter. Däremot anses inte att denna kommentar medför att vindskyddat läge förutsågs när verksamheten tilläts. En utredning kring vindskyddat läge saknas i tillståndsansökan.

Länsstyrelsen utgår från Naturvårdsverkets rekommendationer och riktlinjer gällande vindkraft. Naturvårdsverket har i dagsläget inte kvar rekommendationerna om max 35 dB(A) utomhus vid bostäder i vindskyddat läge. Orsaken till detta bör besvaras av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket kommer under år 2019 att uppdatera vägledningen om vindkraftsbuller. Uppdateringen ska bland annat omfatta risker för lågfrekvent buller, tydligare rekommendationer till beräkningsmodeller samt

översyn av riktvärdena. Det hänvisas till Naturvårdsverket för ytterligare information om uppdateringen av vägledningmaterialet.

Det konstateras att området utgörs av landsbygd inom skogs- och jordbruksområde med inslag av bostäder. Detta innebär bland annat inslag av bil- och lastbilstrafik samt buller från jord- och skogsbruksmaskiner. Området kan inte anses vara av den karaktär med fjäll och skärgårdar som Naturvårdsverket beskriver. Området kring vindkraftverken utgörs inte heller av utpekade friluftsområde.

Länsstyrelsen tolkar Naturvårdsverkets formulering angående områden där låga ljudnivåer eftersträvas som att området måste vara utpekade. Länsstyrelsen konstaterar att det i Kristianstad kommuns översiktsplan från år 2013 finns två större områden som pekats ut som tysta områden. Området omkring eller vid vindkraftverken är inte ett utav dessa områden varför praxisen om 35 dB(A) utomhus vid bostäder inom tysta områden inte omfattar området kring vindkraftparken.

I samarbete mellan Länsstyrelsen i Skåne län och Vägverket har lägesrapporten *Bullerfria områden i Skåne* tagits fram. I rapporten framgår följande.

”Beräkningarna är grova och bör användas med försiktighet eftersom endast de statliga vägarna är inkluderade och ingen hänsyn tagits till eventuella skärmar i form av t.ex. naturliga topografiska variationer. Vidare kan till exempel klimatet och markens akustiska egenskaper medföra stora variationer. Bullermaterialet visar enbart trafikällor i Skåne.”

Det är därmed felaktigt att tolka detta underlag som att tysta områden pekats ut. Ljudbilden inom områden som inte pekats ut i rapporten är inte heller att beteckna som områden där ljudnivån faktiskt ligger under 30 dB(A). Detta eftersom rapporten enbart omfattar en grov beräkning av trafikbuller från statliga vägar. Påverkan från övriga bullerkällor har inte inkluderats i beräkningarna.

Länsstyrelsen konstaterar således att området kring vindkraftsanläggningen inte

utgör ett sådant område som generellt bör omfattas av en ljudnivå på maximalt 35 dB(A) utomhus vid bostäder.

Lågfrekvent buller inomhus

Av vad som framgår i utförda bullerutredningar har beräkningar påvisat att riktvärdet för lågfrekvent buller inomhus överstigs vid ett av de 45 mätillfällen för två av tersband 160 Hz och 200 Hz. Länsstyrelsen delar miljöprövningsdelegationens uppfattning om att enbart enstaka överskridanden av de riktvärden som tas upp i Folkhälsomyndighetens allmänna råd (FoHMFS 2014:13) om buller inomhus inte bör ses som en olägenhet av betydelse. Vilket medför att 24 kap. 5 § femte punkten miljöbalken inte är tillämplig för omprövning av villkor 6.

Amplitudmodulation

I Naturvårdsverkets rapport *Vindkraftens påverkan på människors intressen* finns en sammanfattning av forskningsläget kring vindkraftens påverkan på människors hälsa. Där beskrivs att turbulens från bladets bakkant genererar ett pulserande svischande ljud som har sin huvudsakliga energi i frekvensområdet 500–1 000 Hz (van den Berg 2005). Detta pulserande svischande ljud är den främsta orsaken till bullerstörningar, vilket stöds av studier där man frågade boende om karaktären hos det vindkraftsljud de hör vid sin bostad. Svischande, vinande, rungande och pulserande var de ljudegenskaper som korrelerade högst med självrapporterad bullerstörning (E. Pedersen & Waye, 2004). Liknande beskrivningar av ljudet fann man också i en kvalitativ intervjuundersökning med 15 personer (E. Pedersen, et al. 2007).

Av Naturvårdsverkets rapport framgår vidare att repetitivt pulserande ljud upplevs som mer störande än kontinuerligt ljud med samma frekvensinnehåll och genomsnittliga ljudnivå (Kantarelis & Walker 1988, Zwicker & Fastl 1990). Detta gäller även för vindkraftsljud (Seunghoon et al. 2011) och kan vara en bidragande faktor till att vindkraftsljud upplevs som störande även vid relativt låga ljudnivåer.

Det framgår i miljökonsekvensbeskrivningen från tillståndsansökan att ljudet från vindkraftverken borde maskeras. Under delen ”Friluftslivet” framgår följande.
”Konsekvenserna för upplevelsevärdet i närområdet kommer troligtvis att bli små eftersom sikten är skymd och eventuellt ljud maskeras genom vindens tag vegetationen.”

I den rapport som tagits fram av Akustikverkstan AB har följande framgått under delen ”Slutsatser och kommentarer”.

”Subjektiva lyssningar av de inspelade signalerna visar att vindkraftverken är klart och tydligt hörbara under långa tider. Man hör vidare en tydlig amplitudmodulation i många perioder, och detta visas också av de utvärderade amplitudmodulationerna. De meteorologiska mätningarna visar att vindhastigheterna på mätplatserna är låga, vilket ökar hörbarheten av vindkraftverket.”

Det konstateras att det under långa perioder går att höra och urskilja ljud från vindkraftverken. Ljudet från vindkraftverken är således inte maskerat på det sätt som antogs då verksamheten tilläts. Utifrån Naturvårdsverkets beskrivning av buller anses det tydligt att amplitudmodulerat ljud mycket väl kan upplevas vara en olägenhet för boende kring vindkraftverk.

Den sammanställning som gjorts av amplitudmodulationen är inte tillräcklig för att varken styrka eller avstyrka att det förekommer en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts. Det föreligger ett behov av ytterligare utredning av amplitudmodulationen samt amplitudmodulationens utbredning innan tillståndet omprövas i enlighet med 24 kap. 5 § femte punkten miljöbalken. Det hänvisas till länsstyrelsens skrivning om amplitudmodulerat ljud, i beslut daterat den 19 oktober 2018 (505-9790-2018), som nu överklagats och är föremål för prövning i mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts mål M 5377–18. Ärendet rör vindkraftverken på fastigheten A i Kristianstad kommun. Det framförs att det inte är orimligt att den data som framtagits rörande amplitudmodulationen

utvärderas mot den litteratur som finns på området, även om det saknas riktvärden för och uttalanden om vilken grad av modulationen som kan anses störande. Detta överensstämmer med mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts uttalande i avgörandet från den 27 oktober 2015 i mål M 4939-14.

Det konstateras att bolaget anser att ytterligare utredning av det amplitudmodulerade ljudet är oskälig utan att ha framfört faktiska ekonomiska kostnader för en sådan utredning.

Karsholms Vindkraft AB, som motsätter sig en ändring av det överklagade beslutet, har anfört i huvudsak följande.

Det saknas grund för att ompröva villkor 6 i tillståndet enligt 24 kap. 5 § femte punkten miljöbalken då det genom de mycket omfattande utredningar som vidtagits inte har framkommit att det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts. De motsätter sig vidare att det hålls syn och sammanträde i målet.

Det överklagade beslutet är korrekt och miljöprövningsdelegationens uttalande, att det av företagna utredningar inte framkommit att sådana olägenheter av väsentlig betydelse föreligger att det finns skäl att initiera en omprövning av villkoren i tillståndet, är riktig. Det klagandena har anfört förändrar inte denna uppfattning.

De håller med om att det kan föreligga skillnader gentemot miljökonsekvensbeskrivningen, men det krävs att det föreligger en olägenhet av någon betydelse. Det har i ärendet förekommit flera processer vid både tillsynsmyndigheten och överinstanser vilket har orsakat bolaget, som befinner sig i en svag lönsamhetsbransch, kostnader.

Bolaget har använt sig av ackrediterade mätfirmor vilka har genomfört standardiserade mätningar i enlighet med de svenska riktlinjerna. I anledning av att klagandena ifrågasatt det urval som Akustikverkstan har gjort i sin rapport samt anfört att detta

inte överensstämmer med vad de uppgett i sina störningsjournaler, anför bolaget att urvalet har gjorts utifrån, av de boende, påpekade störningar. Naturvårdsverkets riktlinjer gäller inte längre och har heller aldrig tillämpats. Det behövs ny vägledning på området. Det poängteras att den inspelning som spelades upp vid sammanträdet inte är från de nu aktuella verken och inte är representativ.

Det av klagandena ingivna expertutlåtande från Mark- & Miljörettsbyrån synes emellertid inte vara ett expertutlåtande i egentlig mening, utan snarare en partsinlaga från ett av klagandena anlitat juridiskt ombud.

Riktvärdet för ekvivalent ljud utomhus

I utlåtandet påstår klagandena sammanfattningsvis att de utförda mätningarna skulle visa att det är möjligt att riktvärdet om 40 dB(A) utomhus vid bostad kan överskridas vid vissa tidpunkter med beaktande av en mätosäkerhet om 1–1,4 dB(A). Klagandena synes härvid mena att man ska addera angiven mätosäkerhet 1,4 dB(A) med den högsta uppmätta ljudnivån om 39 dB(A) och drar därmed den felaktiga slutsatsen att ljudnivån kan uppgå till 40,4 dB(A) varvid riktvärdet samt villkor 6 i tillståndet inte efterlevs.

Bolaget kan inledningsvis konstatera att frågan om ett villkors överskridande hör till tillsynen av villkorens efterlevnad och är således inte en fråga som ska tas upp i ett omprövningsärende. Det är därför inte relevant att diskutera ett eventuellt överskridande av villkor 6 i detta mål.

Även om klagandenas addering av den angivna teoretiska mätosäkerheten med det högsta registrerade mätvärdet i sig hade varit korrekt, vilket det inte är, så skulle summan ändå inte innebära ett överskridande av villkor 6. Det föreskrivna riktvärdet för anläggningen om 40 dB(A) anges med en ensiffrig noggrannhet utan decimaler. Enligt en stabil praxis för vindkraftsljud och etablerade avrundningsregler ska därför en teoretisk ljudnivå om 40,4 dB(A) avrundas till 40 dB(A), vilket innebär att riktvärdet efterlevs. Se bland annat kommunens beslut i tillsynsärendet från

den 5 mars 2018. Det är emellertid inte riktigt att påstå att vindkraftverkens bidrag till det högsta uppmätta värdet i sig skulle uppgå till 39 dB(A) enligt gällande mätmetod, Elforsk 98:24.

Inledningsvis är det värt att nämna att bolaget genom flera oberoende kontroller, utförda av två ackrediterade mätinstitut, har visat att riktvärdet 40 dB(A) innehålls. Både Akustikverkstan AB:s rapport 16–241-R1 och ÅF:s rapport 584685 *Rapport C Kontroll av ljud från Karsholm vindbrukspark 131118*, visar, var för sig, att riktvärdet 40 dB(A) innehålls.

Vad gäller vindkraftverkens ljudbidrag till de uppmätta värdena kan följande nämnas. Av Akustikverkstan AB:s rapport framgår att de redovisade mätvärdena inte har korrigerats för bakgrundsljud på gängse sätt, enligt mätmetoden Elforsk 98:24, då detta inte var möjligt. I rapporten framgår följande.

”De ljudnivåer som presenteras i denna rapport är således inte korrigerade för bakgrundsljud på annat sätt än att ljudbidragen från tersbanden över 500 Hz har tagits bort. Alla ljudnivåer måste därför ses som en övre gräns för ljudbidraget för vindkraftverken.”

I fallet med fastigheten A är exempelvis en stor del av mätvärdena betydligt lägre än 39 dB(A) och i inget av dessa värden har bakgrundsljudet subtraherats. Vindkraftens ljudbidrag i mätpunkterna är således lägre än de redovisade mätvärdena.

Bakgrundsljudet varierar dessutom mycket på grund av att vinden varierar kraftigt, vilket är förklaringen till att de uppmätta ljudnivåerna även varierar kraftigt. Att inte utföra bakgrundsljudskorrelation är således till bolagets nackdel, vilket framgår av följande utdrag från Akustikverkstan AB:s rapport, som även förklarar variationerna i de uppmätta ljudvärdena.

”Den observerade variationen i bakgrundsljuden är helt normal då vinden varierar kraftigt med olika platser och över tiden. Vindflödet är inte en samlad rörelse av en homogen luftmassa, utan den varierar mycket. Denna variation är anledningen till att ingen bra korrelation för bakgrundsnivån kunde finnas. Att inte utföra bakgrundskorrektion medför förhöjda nivåer vid mottagaren, d v s det gynnar inte verksamhetsutövaren i detta fallet.”

Trots detta överskrider de uppmätta värdena ändå inte riktvärdet.

Vidare vad gäller ljudimmissionsmätning vid bostad för kontroll av riktvärdet 40 dB(A) ska det göras enligt mätmetoden Elforsk 98:24. Enligt tillsynsmyndighetens föreläggande från den 23 augusti 2016 (2015-000210) angavs att Elforsk 98:24 skulle användas för ljudimmissionsmätningen om inget annat angavs.

När mätresultatet jämförs med riktvärdet 40 dB(A) ska det således göras enligt analysmetoden i Elforsk 98:24 då inget annat framgår av beslutet. Enligt mätmetoden ska minst tio mätvärden med tiominutersperioder användas i analysen. I analysen görs en regressionsanalys/funktionsanpassning mot mätvärdena varvid några mätvärden ligger över regressionskurvan och några ligger under. Baserat på regressionskurvan tas den uppmätta ljudnivån fram för jämförelse mot riktvärdet vid åtta m/s på tio meters höjd.

Det är därför inte korrekt att i detta fall utgå från det högst uppmätta värdet i en av tiominutersperioderna vid jämförelse med riktvärdet enligt den gällande mätmetoden.

Mot bakgrund av bland annat de ovannämnda stora variationerna i bakgrundsljudet och baserat på att de redovisade mätvärdena, kommer den ljudnivå som ska jämföras mot riktvärdet enligt Elforsk 98:24 således vara lägre än det högsta redovisade mätvärdet för respektive mätpunkt och tiominutersperiod.

För mätpunkten på fastigheten A kommer den ljudnivå som ska jämföras mot riktvärdet istället ligga närmare medelvärdet 33 dB(A) respektive 36 dB(A), för mätpunkten ”Kök”, enligt Elforsk 98:24. För mätpunkten på fastigheten B kommer ljudnivån som ska jämföras mot riktvärdet på motsvarande vis ligga närmare medelvärdet 35 dB(A).

Medelvärdena ovan baseras på värdena i kolumnen ”LAeq,10 min Frifält, ute (dB)” i bilaga 3 till Akustikverkstan AB:s rapport. Hur medelvärdesuträkningen har utförts framgår vidare av bilaga 3 till aktbilaga 42. Vidare är inte heller klagandenas tillämpning av den angivna mätosäkerheten i förhållande till det högsta uppmätta värdet korrekt.

Även mätosäkerheten ska beräknas enligt Elforsk 98:24 och baseras på minst tio mätperioder med beaktande av bland annat standardavvikelsen och antaganden om normalfördelning. Osäkerheten ska sättas i relation till värdet ur regressionskurvan för respektive vindhastighet. Normalt anges även konfidensintervall för osäkerheten. Inom ljudmätning är det vanligt att använda en konfidensgrad på 90 eller 95 procent. Osäkerheten ska således relateras till medelvärdet för hela mätserien och inte till det högsta uppmätta värdet.

Osäkerheten enligt Akustikverkstan AB:s rapport är beräknad som en *worst case*-skattning av mätosäkerheten för den A-vägda ekvivalentnivån och blir då teoretiskt 1,4 dB(A) om man antar normalfördelade och icke korrelerade osäkerheter.

Med en konfidensgrad på 95 procent ska mätosäkerheten multipliceras med en Z-faktor på 1,96 vilket ger en osäkerhet på 2,7 dB(A) om mätosäkerheten är 1,4 dB(A).

Om mätseriens medelvärde är 36 dB(A) för mätpunkten ”kök” på fastigheten A innebär detta att om mätningen görs om, kommer 95 procent av alla mätvärden att ligga under 38,7 dB(A) (36+2,7 dB(A)). I exemplet köket på fas-

tigheten A är det vidare statistiskt mindre än en procents sannolikhet, baserat på mätresultatet, att en ny mätning av vindkraftsljudet inklusive bakgrundsljudet skulle ge en ljudnivå över 40 dB(A). Detta med antagande om en konfidensgrad på 99 procent motsvarande en Z-faktor på 2,58, vilket ger en osäkerhet på 3,6 dB(A) om mätosäkerheten är 1,4 dB(A) och således en ljudnivå inklusive bakgrundsljud på 39,6 dB(A) (36+3,6 dB(A)).

Det får därmed anses visat att sannolikheten för att 40 dB(A) ska överskridas av enbart vindkraftsljud, utan bakgrundsljud, i någon av mätpunkterna är i princip obefintlig.

Bedömning av mätosäkerhet i praxis

I utlåtandet påstår klagandena sammanfattningsvis att, enligt domstolspraxis med hänvisning till mål M 4224–13 vid mark- och miljödomstolen, hänsyn ska tas till mätosäkerhet vid ljudmätningar efter etablering. Såsom visats ovan innehålls riktvärdena av den aktuella etableringen även med beaktande av mätosäkerheten och trots att bakgrundsljudet ingår i mätvärdena. Vad gäller rättspraxis syn på mätosäkerhet för ljudmätningar kan ändå följande nämnas.

Motparternas påstående att mark- och miljödomstolen i mål M 4224–13 skulle ha uttalat att mätosäkerheten ska beaktas generellt vid ljudmätningar i samtliga fall och att detta uttalande skulle ha fastställts av mark- och miljööverdomstolen är inte tillräckligt nyanserat.

Avgörandet i mål M 4224–13 ska ses som en *in casu* prövning i det enskilda fallet, där domstolen beslutar om återförvisning till länsstyrelsen för ny handläggning då verksamhetsutövaren aviserat att den nyligen har genomfört en ny emissionsmätning som ändå inom kort skulle prövas av länsstyrelsen då det fanns brister i den förra mätningen.

Hur osäkerheter ska hanteras i efterföljande mätningar har emellertid bedömts i mål, som är mer aktuella än det som klagandena hänvisat till, se bland annat mark- och miljööverdomstolen och mark- och miljödomstolens avgöranden i mål M 2968-17, samt mål M 298-16. Mätosäkerheterna lämnades utan avseende i dessa båda mål.

I mål M 2968-17 var mätosäkerheten en fråga för den lägre instansen, men mark- och miljööverdomstolen ändrade inte underinstansens avgörande i detta avseende. I avgörandet fäste underinstansen inte avseende vid en beräkningsosäkerhet som skulle kunna medföra cirka 1,7 dB(A) högre ljudvärden. Resultatet vid bostad skulle då bli ett ljudvärde om 40,6 dB(A), men detta accepterades av domstolarna. Ovannämnd rättspraxis innebär således att det inte togs någon hänsyn till mätosäkerheten vid jämförelse mot villkorsvärdet.

Uppmätta ljudvärden understigande 40 dB(A) beaktades vid prövningen

I utlåtandet påstår klagandena sammanfattningsvis att då de beräknade ljudvärdena vid bostad i miljökonsekvensbeskrivningen uppgick till 36 dB(A) och då de uppmätta värdena ligger nära 40 dB(A), föreligger en olägenhet som inte beaktades vid prövningen.

Då det i villkor 6 i tillståndet uttryckligen anges att riktvärdet är 40 dB(A) vid bostad, synes det förhållande att ljudet kan komma att uppgå till detta värde inte vara en omständighet som inte beaktades vid prövningen. I miljökonsekvensbeskrivningen framgår även att vägledande för upphandlingen av vindkraftverk kommer att vara de villkor som anges i tillståndet för verksamheten.

Vidare är det högsta medelvärdet av de uppmätta värdena, inklusive bakgrundsljud, enligt Akustikverkstan AB:s rapport 36 dB(A) i mätpunkten "kök" på fastigheten A. Dessa värden korrelerar således väl med de beräknade värdena i miljökonsekvensbeskrivningen.

Riktvärdet för lågfrekvent ljud inomhus

I utlåtandet påstår klagandena vidare att Folkhälsomyndighetens allmänna riktvärden avseende buller inomhus (FoHMFS 2014:13) överskrids vid tersbanden 160 och 200 Hz, att dessa överskridanden inte ska accepteras bland annat på grund av de klagomål som förekommit, att lågfrekvent buller är särskilt störande nattetid, samt att hänsyn inte tagits till lågfrekvent buller i miljökonsekvensbeskrivningen eller tillståndet. Klagandena drar felaktiga slutsatser av det redovisade överskridandet i Akustikverkstan AB:s rapport.

Överskridande av Folkhälsomyndighetens riktvärde har konstaterats för endast en av de analyserade, icke övervakade och inte bakgrundskorrigerade, tiominutersperioderna. Som nämnts har bakgrundsljudet inte dragits ifrån ljudvärdena. Då övriga analyserade mätperioder ligger betydligt under riktvärdet, tyder det på att det är den kraftigt varierande bakgrundsnivån som har påverkat aktuell mätperiods ljudvärden.

Då ingen korrektion för bakgrundsljud utförts, är det alltså inte fastställt att vindkraftverken överskridit Folkhälsomyndighetens riktvärde för denna mätperiod och rum, det vill säga köket. Redovisad nivå utgör således endast en övre gräns för vindkraftljudet under mätperioden.

Övriga analyserade mätperioder visar på en övre gräns för vindkraftljudet som, med marginal, underskrider Folkhälsomyndighetens riktvärden. Då det finns ett stort antal mätperioder som klarar riktvärdena får det anses visat att vindkraftljudet är lägre än Folkhälsomyndighetens riktvärden.

Därutöver tillåter en stabil domstolspraxis ett visst antal överskridanden av riktvärdena. Detta framgår av Akustikverkstan AB:s rapport.

”Det finns även exempel i rättspraxis på att lågfrekvent ljud reglerats enligt dessa riktvärden. Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) domar i mål M 1067-15 och M 1064-15. Det är därvid också, utifrån dessa domar, lämpligt att göra

bedömning av lågfrekvent ljud från vindbruksparker mot Folkhälsomyndighetens riktvärden, i de fall det anses nödvändigt. I de hänvisade domarna anges dock även förtydliganden kring vad som gäller vid överskridande av riktvärdena. Det anges dels att ett visst antal överskridande av riktvärdena tillåts enligt nedan: ”Om bostäder på grund av verksamheten mer än vid enstaka tillfällen, och högst fem dygn per år, exponeras för lågfrekvent buller som ger upphov till överskridanden inomhus av följande värden, ska bolaget genomföra bullerbegränsande åtgärder.”

Således är det tillåtet att bostäder exponeras för lågfrekvent buller vid enstaka tillfällen, och högst fem dygn per år, som innebär överskridanden inomhus av riktvärdena. I aktuellt fall rör det en tiominutersperiod, där ett överskridande inte kan styrkas då bakgrundsljudet inte är fråndraget. Även om överskridandet hade kunnat konstateras, ligger det således ändå inom ramen för ett tillåtet överskridande enligt rådande rättspraxis. Vidare gjordes inget konstaterat överskridande i sovrum, utan i mätpunkten i köket. I Folkhälsomyndighetens allmänna råd nämns att som bostadsrum räknas rum för sömn och vila, rum för daglig samvaro och matrum som används som sovrum.

Det är således inte riktigt som klagandena påstår att det skulle föreligga ett överskridande av Folkhälsomyndighetens riktlinjer för lågfrekvent buller inomhus. Då inget överskridande föreligger, förekommer det heller ingen olägenhet som inte förutsågs vid prövningen av tillståndet.

Vindskyddat läge m.m.

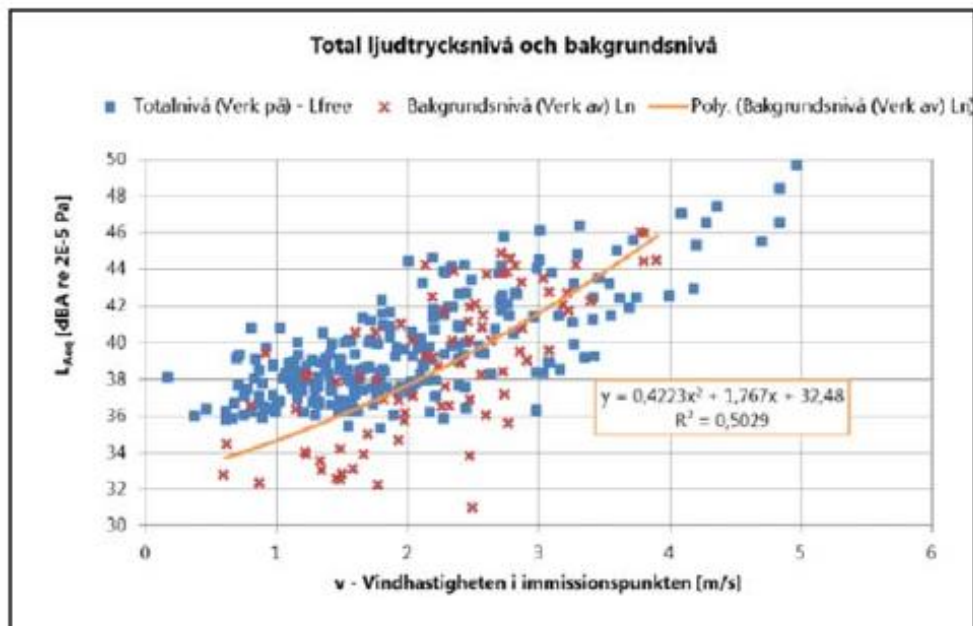
Klaganden påstår att omgivande bebyggelse ligger i vindskyddat läge, att ljudmiljön på platsen är särskilt viktig samt att riktlinjerna för buller därför ska skärpas. När det gäller eventuella olägenheter på grund av vindskyddat läge drar klagandena felaktiga slutsatser av mätningarna och hur praxis om skärpta bullervillkor ska tolkas.

I samtliga fall i rättspraxis, inbegripet de mål som klagandena hänvisar till, där strängare riktlinjer för ljud har beslutats, har området för vindkraftsetableringen i kommunala planer varit utpekade som ett ljudkänsligt område som ska vara tyst. Nu aktuellt område är varken idag eller när tillståndet prövades, utpekade som tyst eller ljudkänsligt i den kommunala översiktsplanen. Enbart mot denna bakgrund saknas skäl att överväga sänkta riktlinjer för ljud.

Därutöver räcker det inte heller att konstatera att vindstyrkan ibland vid vissa bostäder kan vara 50 procent lägre än vid vindkraftverken för att göra gällande förekomst av olägenhet på grund av vindskyddat läge. Ett annat nödvändigt kriterium som måste vara uppfyllt är att bakgrundsljudet vid bostaden med vindkraftverken avstängda ska vara lågt. Av utförda mätningar i nu aktuellt område framgår att så inte är fallet. Detta uttrycks bland annat i ÅF:s rapport enligt följande.

”Bakgrundsnivån som uppmättes bedöms dock inte som mycket låg. Den varierade mellan cirka 32–51 decibel under två timmar” samt ”Med utgångspunkt i mätresultatet konstateras även att det vid mättillfället ej är en låg bakgrundsnivå på grund av vindskyddat läge.”

Bakgrundsnivån överstiger med god marginal 30 dB(A) vid samtliga bostäder, mätpunkter och mättillfällen när vindkraftverken är avstängda. Se t.ex. utdrag nedan från ÅF:s rapport.



Att aktuellt område inte har låga bakgrundsnivåer framgår även av Akustikverkan AB:s rapport. Bolaget har även låtit inhämta PM:et *Bakgrundsljud* (PM:et *Bakgrundsljud*) från Akustikverkan AB, i vilket Pontus Thorsson, tekn. doktor i akustik, uttalar sig om bakgrundsljudet vid mätningarna. Som framgår av detta PM varierar bakgrundsljudet kraftigt från 30 dB(A) till över 40 dB(A) när vindkraftverken är avstängda. Enligt följande utdrag från Akustikverkstan AB:s PM, är det visat att bakgrundsljudet på den aktuella platsen inte är lågt på grund av vindskyddat läge. ”*Sammanfattningsvis visar utvärderingarna av ljudnivåerna med verken avstängda att bostäderna inte kan anses ha låga bakgrundsnivåer.*”

Då det inte föreligger något lågt bakgrundsljud på grund av vindskyddat läge kan det heller inte uppstå någon olägenhet av betydelse på grund av vindskyddat läge.

När det gäller Akustikverkstan AB:s rapport och en av Akustikverkstan AB upprättad kompletteringspromemoria från den 14 juli 2017 (Akustikverkstans AB:s PM) framgår att Akustikverkstan AB inte har uttalat sig om förekomsten av olägenhet på grund av vindskyddade lägen. Detta framgår av följande utdrag i Akustikverkstan AB:s PM. ”*Frågor kring drifttillstånd och vindskyddat läge berörs inte då Akustikverkstan inte är sakägare i dessa frågor.*”

Av följande utdrag i Akustikverkstans AB:s PM framgår även att man inte kan dra några generella slutsatser om att den omgivande bebyggelsen ligger i vindskyddade lägen baserat på vindmätningarna.

”I detta sammanhang är det också viktigt att påpeka att FMKSV:s generella slutsats i avsnitt 3 att: Nu, 11 år efter samrådsmötet, visar även Akustikverkstans mätningar, som gjorts under betydligt längre tid än ÅF:s, att omgivande bebyggelse ligger i vindskyddat läge” inte rimligtvis kan göras utifrån mätningarna. Baserat på de dåliga korrelationerna mellan vindhastigheterna som presenterats i figur 1 kan de meteorologiska mätningarna som presenteras i rapporten endast användas för att dra slutsatser om vindförhållandena vid de bostäder där mätningarna utförts.”

Den vindhastighetskvot på 50 procent som klagandena hänvisar till härrör troligen från Naturvårdsverkets tidigare, nu obsoleta, skrivelse på sin hemsida kring vindskyddat läge. Naturvårdsverkets definition togs bort från hemsidan den 4 oktober 2017. Anledningen till detta synes vara att de av Naturvårdsverkets stipulerade riktlinjer var oklara och därför inte gick att tillämpa.

Oklarheten kring Naturvårdsverkets tidigare definition av vindskyddat läge var också grunden till att Energimyndighetens projekt 32446–1, *Låg ljudnivå i vindskyddade lägen – Metod för kvantifiering av platser med vindskyddat läge* initierades. Resultatet från projektet finns redovisat i projektets slutrapport ”Energimyndigheten projekt 32446–1 Låg ljudnivå i vindskyddade lägen - Metod för kvantifiering av platser med vindskyddat läge Slutrapport” från den 30 juni 2011.

Slutsatsen från projektet är sammanfattningsvis att det inte räcker att beakta endast vindhastighetskvoten 50 procent för att avgöra om en ökad störning kan förväntas. Det är även nödvändigt att utreda huruvida bakgrundsljudet är lågt samt förekomsten av störning baserat på olika vindriktningar. Rapporten pekade på bristerna i Naturvårdsverkets tidigare definition, vilket synes vara anledningen till att den till slut togs bort från hemsidan.

Det finns, såvitt bolaget känner till, inte några vägledande domar där ett lägre riktvärde för buller har beslutats baserat på Naturvårdsverkets tidigare definition av vindskyddat läge, varken i tillståndsprövning eller för befintliga vindkraftverk.

Naturvårdsverkets tidigare definition av vindskyddat läge har dock åberopats av vindkraftsmotståndare och varit uppe för prövning i ett antal rättsfall bland annat i mark- och miljööverdomstolens avgörande från den 27 april 2017 i mål M 2917–16 där närboende anfört att deras bostäder låg i vindskyddat läge. I avgörandet uttalar domstolen bland annat att frågan om bullervillkor för bostäder i vindskyddade lägen tagits upp av sakägare och att en utredning av de närmare förhållandena redovisats av bolaget. Enligt domstolens bedömning hade det inte framkommit något i denna fråga som föranledde särskild hänsyn utöver de villkor som fastställts av miljöprövningsdelegationen och slutligt utformats i domstolens avgörande.

I mark- och miljödomstolens avgörande från den 2 maj 2018 i mål M 485-17 konstateras i domskälen att domstolar inte har tagit hänsyn till Naturvårdsverkets tidigare definition.

”Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning. Även om området och kringlandet inklusive Piggeboda by har landskapsmässiga kvaliteter har det inte utpekats som tyst område i den kommunala översiktsplaneringen. Det saknas därför skäl att sänka begränsningsvärdet. Vidare anser mark- och miljödomstolen att den forskning som pågår kring amplitudmodulerat ljud från vindkraftverk ännu inte har föranlett någon ändring av Naturvårdsverkets vägledning för buller från vindkraft eller utmynnat i andra vägledande råd eller liknande från annan myndighet. Det har heller inte framkommit andra skäl att i detta mål föreskriva lägre begränsningsvärde vid förekomst av amplitudmodulerat ljud. Hänsyn till vindskyddade lägen har inte tagit i hittillsvarande praxis och det vägledningsdokument från Naturvårdsverket där hänsyn till vindskyddade lägen lyftes fram har numera plockats bort från Naturvårdsverkets hemsida. Sammantaget anser mark- och miljödomstolen att det inte

finns skäl att skärpa det av miljöprövningsdelegationen föreskrivna villkoret på 40 dB(A).”

Sammanfattningsvis saknas riktlinjer avseende vindskyddade lägen. Det finns inte heller någon etablerad rättspraxis där hänsyn tagits till vindskyddat läge enligt Naturvårdsverkets tidigare definition.

Den rättspraxis som nämns av klagandena har inget att göra med vindskyddat läge i sig, utan avser fall där tysta områden utpekats i översiktsplan.

Som framgår ovan, har analyser av de bakgrundsnivåer som förelåg då vindkraftverken stängdes av under Akustikverkstan AB:s mätning och som redovisas i deras PM, visat att det inte föreligger lågt bakgrundsljud i någon av de två mätpunkterna. De uppmätta bakgrundsljudnivåerna ligger i paritet med eller strax under de uppmätta ljudnivåerna med vindkraftverken i drift. Detta bekräftar även slutsatsen från ÅF:s rapport.

I brist på annat stöd hänvisar klagandena till Kristianstads kommuns vindbruksplan som antogs år 2011. Denna plan rör emellertid visuell påverkan och inte ljudfrågan, som är under prövning i aktuellt mål. Vindbruksplanen saknar således relevans i fråga om riktvärden och reglering av ljud.

Vidare hänvisar klagandena till en kartläggning från år 2003 upprättad av Vägverket och Länsstyrelsen i Skåne av så kallade bullerfria områden. Den bullerkarta som hänvisas till i ”kartbilaga” i nämnda kartläggning baseras på ljudberäkningar utförda mellan åren 2000-2001 vilka inkluderade flyg, väg och tågtrafikbuller. Ljudberäkningarna beskrivs som översiktliga och är således inte lika specifikt detaljerade som de utredningar som gjorts av ÅF och Akustikverkstan AB i aktuellt ärende.

Ljudberäkningarna utgjorde en grund för samarbetsprojektet vilket hade som syfte att sprida kunskap om det befintliga beräkningsmaterialet och peka på olika användningsområden för fortsatt arbete. Inga områden pekades ut som tysta områden i denna del av projektet.

I del 2 av projektet, som benämndes *Del 2: Redovisning av pilotprojekt i Helsingborgs stad och Hässleholms kommun*, utfördes vidare arbete i två pilotprojekt i Helsingborgs stad samt Hässleholms kommun. Här gjordes mer detaljerade studier av bullerfria områden, Hässleholms kommun inkluderade bland annat andra bullerkällor i kommunen som andra bullrande verksamhetstyper, skjutbanor och täkter. När det gäller Kristianstads kommun gjordes ingen sådan detaljerad utredning som skulle kunna ha legat till grund för tillståndsprovningen.

Området kring aktuell vindbrukspark var och är inte utpekad i översiktsplan som tyst område när miljökonsekvensbeskrivningen lämnades in år 2007, vid etablering av vindbruksparken år 2011 eller år 2018. Det fanns således ingen anledning att beakta området kring vindbruksparken på annat sätt än vad som gjordes i miljökonsekvensbeskrivningen, vilket är helt i linje med gällande rättspraxis.

Sammanfattningsvis och med beaktande av rådande rättspraxis, då området kring vindbrukspark Karsholm varken är utpekad i kommunal översiktsplan som ljudkänsligt eller tyst, finns det inget stöd att tillämpa ett annat riktvärde än 40 dB(A).

Det ovannämnda vinner även stöd i det överklagade beslutet där miljöprövningsdelegationen gör följande uttalande.

”Det finns ingen rättspraxis på att buller från vindkraft vid bostäder i s.k. vindskyddadlägen reglerats genom strängare villkor än det i praxis vedertagna värdet 40 dB(A). Den praxis som finns gällande lägre bullervärden gäller bl.a. planlagda fritidshusområden och områden som pekats ut som tystområde i översiktsplanen. Miljöprövningsdelegationen noterar även att Naturvårdsverket inte längre har någon vägledning kring buller vid vindskyddade lägen på sin hemsida.”

Det är även svårt att förstå hur det vindskyddade läget i sig skulle vara en olägenhet som inte förutsågs vid prövningen då skillnader i vindhastighet var just en omständighet som togs upp i miljökonsekvensbeskrivningen. Detta var således en omständighet som beaktades vid prövningen. Denna uppfattning delas av tillståndsmyndigheten vilket framgår av följande uttalande i det överklagade beslutet.

”Det kan inte ha varit oförutsett att någon eller några fastigheter kan ha s.k. vindskyddade lägen i förhållande till verken. I tillståndsansökans miljökonsekvensbeskrivning (s.24) anges följande: ”Etableringsplatsen ligger på en höjd vilket kan ge lä för vissa vindriktningar, vilket i så fall innebär en förhållandevis låg bakgrundsljudsnivå nedaeför sluttningarna. Denna effekt har visat sig på Sveriges västkust och det har då rört sig om svackor i mer kuperad terräng. Den för härskande vindriktningen gör dock att de flesta närliggande bostäder ligger i ett vindutsatt läge och vindbruset borde alltså ha en maskerande effekt på ljudet från vindkraftverken en stor del av året.””

Vidare, som framgår av ÅF:s rapport och Akustikverkstan AB:s PM är inte heller bakgrundsljudet lågt när anläggningen stängs av vid de aktuella mätpunkterna. En förklaring till detta är att vindbruset trots allt har en maskerande effekt på ljudet från vindkraftverken under långtidsmätningen.

Amplitudmodulerat ljud

I utlåtandet påstår klagandena sammanfattningsvis att det av utredningen framgår att ljudet från vindkraftverken är amplitudmodulerat varvid de anser, så som det får förstås, att detta borde läggas till grund för skärpning av ljudkraven.

Inledningsvis kan nämnas att miljöprövningsdelegationen anser att frågan om amplitudmodulerat ljud inte omfattas av ramen för denna prövning enligt följande uttalande i det överklagade beslutet. *”Amplitudmodulation är dock inget som angetts som skäl till omprövningen i detta ärende. Det finns heller inte tillräckligt underlag i denna del för att initiera en omprövning”*.

Det var vidare mark- och miljödomstolens uppfattning i dess avgörande i mål M 4939–14 att eventuell amplitudmodulation skulle utredas inom ramen för tillsynen enligt gällande kunskapsläge och undanröjde därmed miljöprövningsdelegationens beslut att initiera omprövning av tillståndet. Frågan faller således utanför prövningsramen i målet, dock kan ändå följande nämnas om amplitudmodulerat ljud.

Det är normalt att ljud från vindkraftverk kan vara hörbara kring en vindbrukspark. Det ligger dessutom i sakens natur att ljud från vindkraftverk är amplitudmodulerat. Detta är i själva verket orsaken till att riktvärdet i rättspraxis har satts till 40 dB(A), vilket är lägre än riktvärdet för ljud från andra verksamheter, se miljööverdomstolens avgörande i mål M 9282–02. Detta är således ingen nyhet och nämns i miljökonsekvensbeskrivningen enligt följande.

”Vindkraftverk avger ett karakteristiskt pulserande aerodynamiskt genererat ljud som kan uppfattas i närområdet och som under vissa väderförhållanden kan vara störande vid tillfällen och på platser där tystnad är ett upplevelsevärde.”

Det är mot denna bakgrund felaktigt att påstå att amplitudmodulationen i vindkraftsljudet inte var en omständighet som beaktades vid prövningen då detta hänsynstagande redan ligger i det sänkta riktvärdet för ekvivalent vindkraftljud om 40 dB(A). Det finns därför heller ingen anledning att sänka eller ompröva ljudvillkoret ytterligare på grund av förekomsten av amplitudmodulerat ljud.

Det har genom mätningarna inte kunnat konstateras att det föreligger någon för vindkraftbranschen onormal störning på grund av amplitudmodulerat ljud. Detta framgår bland annat från följande utdrag ur Akustikverkstan AB:s PM.

”Kontrolllyssningen har skett via hörlurar. Några slutsatser kring störning baserat på hörlurslyssningar är både svåra och olämpliga att göra. Kontrolllyssningens syfte är att lyssna efter akustiska signaturer, frekvensinnehåll, förekomst av tonalitet och impulsivitet, samt amplitudmodulation. Detta görs bäst om man har relativt hög ljudnivå i hörlurarna, mycket högre ljudnivå än vad som var på platsen.

Hörlurslyssning blir också helt kontextlöst (d v s helt utanför sitt sammanhang), och man vet erfarenhetsmässigt att kontext påverkar graden av störning. Därför är det inte möjligt att göra en relevant bedömning av eventuell störning från hörlurslyssningar.”

Enligt en stabil aktuell rättspraxis kan inte amplitudmodulerat ljud beaktas på grund av rådande kunskapsläge. De utredningar som gjorts visar inte heller att det skulle finnas skäl att göra på annat sätt i aktuellt fall.

Mark- och miljööverdomstolen har i ett antal domar fastslagit att amplitudmodulerat ljud inte ska beaktas vid tillståndsprövning av vindkraft på grund av gällande kunskapsläge. I mål M 1067–15 uttalar mark- och miljööverdomstolen följande.

”Den forsknings som för närvarande pågår kring amplitudmodulerat ljud från vindkraftverk har ännu inte föranlett någon ändring i Naturvårdsverkets vägledning för buller från vindkraft eller utmynnat i andra vägledande råd eller liknande från annan myndighet. Det har heller inte framkommit andra skäl att i detta mål föreskriva om lägre begränsningsvärde vid förekomst av amplitudmodulerat ljud.”

Mark- och miljööverdomstolen gör motsvarande uttalande i mål M 1064–15. Det har sedan dessa domar meddelades inte tillkommit någon ny utredning som förändrar mark- och miljööverdomstolens slutsatser i nyssnämnda avgöranden. Liknande slutsatser dras nämligen t.ex. i mark- och miljödomstolens avgörande i mål M 2506–15 från den 19 januari 2018, där domstolen uttalar följande.

”Frågan om anpassning till nyare forskningsresultat ifråga om bl.a. amplitudmodulerat buller från vindkraftverk och bullervariationer över tid, samt beräkningsosäkerheter, så som de enskilda klagandena har anfört, har MÖD i avgörande M 1064–15, med hänvisning till Miljööverdomstolens dom i målet MÖD 2003:106, angett att s.k. svischande ljud redan har beaktats. Mark- och miljödomstolen anser att det ännu inte har framkommit sådana ytterligare forskningsresultat som bekräftar den av de enskilda klagandena refererade slutrapporten från Energimyndighetens

projekt 32437–1 (Conny Larsson 2014) och som skulle kunna medföra ändring av villkorsnivån 40 dB(A).”

Denna slutsats bekräftas även i avgörandet från mark- och miljödomstolen från den 10 december 2018 i mål M 4237-15 enligt följande utdrag ur domskälen.

”Vidare anser mark- och miljödomstolen att den forskning som pågår kring amplitudmodulerat ljud från vindkraftverk ännu inte har föranlett någon ändring i Naturvårdsverkets vägledning för buller från vindkraft eller utmynnat i andra vägledande råd eller liknande från annan myndighet. Det har heller inte framkommit andra skäl att i detta mål föreskriva lägre begränsningsvärde vid förekomst av amplitudmodulerat ljud.”

Det kan även noteras att det bedrivits ett stort forskningsprojekt med ljudmätningar bland annat i anslutning till aktuell vindbrukspark under benämningen *Vindval - Människors upplevelser av ljud från vindkraft i kuperad terräng relaterat till ljudmätning* (Vindval, projektnummer 40969–1). Trots att stora resurser lagts på projektet som utförts under mycket lång tid, kunde utvärdering av det amplitudmodulerade ljudet för vindbrukspark Karsholm inte göras. Kvaliteten på rapporten och utvärderingen av ljudet från aktuell vindbrukspark i övrigt var dålig och några säkra slutsatser kring vindkraftverkens ljudbidrag i aktuellt område kan inte dras bland annat då det redan förekom högt bakgrundsljud på platsen när vindkraftverken var avstängda, vilket enligt rapporten beror på ljud från lokala kraftledningar. Sammanfattningsvis bidrog inte rapporten till ett ökat kunskapsläge avseende mätning och bedömning av amplitudmodulerat ljud i aktuellt fall.

Sammanfattande kommentarer

Jämlikt 24 kap. 5 § femte punkten miljöbalken får ett tillstånd omprövas om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts. Den omfattande utredning som vidtagits i målet visar att sådan olägenhet inte föreligger.

Istället visar mätningarna att ljudet utomhus vid bostad med god marginal understiger 40 dB(A). Medelvärde för alla mätvärden är 33 dB(A), 35 dB(A) respektive 36 dB(A) för de tre mätpunkterna. I dessa mätvärden är dessutom inte bakgrundsljudet frånräknat. Att jämföra de högsta uppmätta ljudnivåerna mot riktvärdet strider mot den gällande mätmetoden Elforsk 98:24.

Även när det gäller lågfrekvent ljud inomhus uppfylls kraven. I inget fall överskreds Folkhälsomyndighetens riktvärden i sovrum, trots att bakgrundsljudet inte dragits ifrån ljudvärdena. Enligt rättspraxis tillåts därutöver dessutom överskridande av motsvarande riktvärden på lågfrekvent ljud under fem dygn per år.

Vidare är aktuellt område inte utpekat som tyst område i kommunal översiktsplan, vilket är ett av de nödvändiga kriterium som uppställs i rättspraxis för att ett lägre riktvärde ska tillämpas.

Området har inte heller lågt bakgrundsljud på grund av vindskyddat läge, vilket framgår av såväl i ÅF:s rapport som Akustikverkstan AB:s PM. Akustikverkstans bedömning är även att mätresultatet inte kan användas för att konstatera att området är vindskyddat, korrelationen i vindmätningarna är för dålig.

Det finns således sammanfattningsvis inget som framkommit i de utredningar som utförts, som skulle innebära att villkoret för ekvivalent ljudnivå skulle fått en annan utformning vid en förnyad prövning idag.

Angående länsstyrelsens yttrande i målet

Grunden för länsstyrelsens inställning att det överklagade beslutet ska bestå är i korthet att det inte har framkommit någon olägenhet av betydelse som inte beaktades vid prövningen. Riktlinjerna för lågfrekventljud inomhus innehålls. Riktlinjerna i gällande villkor för buller utomhus vid bostäder innehålls och närområdet kring verken utgörs inte av ett sådant område som Naturvårdsverket anser ska omfattas av

ett riktvärde på maximalt 35 dB(A) utomhus vid bostäder. Denna uppfattning delas av bolaget.

När det gäller påverkan på grund av amplitudmodulerat ljud konstaterar länsstyrelsen, liksom miljöprövningsdelegationen i det överklagade beslutet, samt bolaget att detta är en fråga som faller utanför prövningen i detta mål då det saknas underlag för att pröva frågan.

Länsstyrelsen konstaterar emellertid, felaktigt, att det enligt gällande kunskapsläge och mot bakgrund av redan utförda mätningar skulle vara meningsfullt och proportionerligt att jämlikt 26 kap. 9 § andra stycket och 2 kap. 7 § miljöbalken, inom ramen för tillsynen, utreda om amplitudmodulationen ger upphov till en olägenhet av betydelse som inte beaktades vid prövningen.

Även om frågan inte hör till prövningen av det aktuella målet bestrider bolaget att det finns skäl för att ytterligare utreda det amplitudmodulerade ljudet då en sådan utredning skulle vara oskäligt betungande för bolaget. Detta framförallt mot bakgrund av att det saknas en vedertagen metod för mätning av störningar från amplitudmodulerade ljud och att det vore oskäligt att lägga ytterligare bevisbörda på bolaget, som redan har utfört ett mycket stort antal utredningar sedan vindbruksgruppen etablerades.

Då det saknas vägledning om riktlinjer för detta ljud från Naturvårdsverket eller annan myndighet och mot bakgrund av rådande kunskapsläge är nyttan med en sådan utredning i praktiken obefintlig, varvid denna inte står i rimlig proportion till kostnaderna för att utföra prövningen och utvärderingen.

Vad gäller kunskapsläget hänvisar länsstyrelsen till gamla källor, bland annat rapporten Vindkraftens påverkan på människors intressen – en syntesrapport 6497 från år 2012 som konstaterar att dessa ljud kan vara hörbara och upplevas som mer störande än annat mer konstant ljud.

Att ljud från vindkraftverk är amplitudmodulerat ljud och kan upplevas som mer störande är sedan länge känt. Detta är i själva verket orsaken till att riktvärdet i rättspraxis har satts till 40 dB(A) vilket är lägre än riktvärdet för ljud från andra verksamheter, se miljööverdomstolens avgörande i mål M 9282–02.

Vad gäller omständigheterna på platsen, konstaterar länsstyrelsen att det framgår av miljökonsekvensbeskrivningen i tillståndsansökan att ljudet från verken borde maskeras och menar att mätningarna indikerar att så inte skulle vara fallet. Detta stämmer inte. Mätningarna visar med tydlighet att det på platsen förekommer maskerande bakgrundsljud. Att bakgrundsljudet är relativt högt och maskerande framkommer i ÅF:s rapport. Bakgrundsnivån överstiger med god marginal 30 dB(A) i samtliga mätpunkter, i närheten av bostäder och mättillfällen där verken har varit avstängda. Att området har maskerande bakgrundsnivåer framgår även av Akustikverkstan AB:s rapport samt deras PM. Som framgår av denna PM varierar bakgrundsljudet kraftigt från 30 dB(A) till över 40 dB(A) när verken är avstängda.

Länsstyrelsen slutsats att ljudet från verken således inte är maskerat på det sätt som antogs då verksamheten tilläts är således inte riktig.

Länsstyrelsen drar vidare felaktiga slutsatser från Akustikverkstan AB:s rapport avseende det amplitudmodulerade ljudet på platsen. Från deras PM framgår istället att man in ska dra några slutsatser alls från den kontrolllyssning som har utförts.

Trots att varken de av länsstyrelsen åberopade källorna avseende kunskapsläget eller omständigheterna på platsen motiverar att bolaget ska föreläggas att utföra ytterligare utredningar, kommer länsstyrelsen ändå till slutsatsen att ytterligare utredningar bör göras i detta fall. Länsstyrelsen synes anse att rådande kunskapsläge avseende riktvärden och mätning av amplitudmodulerat ljud är tillräckligt högt och hänvisar till mark- och miljööverdomstolens avförande från den 27 oktober 2015 i mål M 4939–14.

Sedan denna dom har det emellertid i en rad domar från mark- och miljödomstolar och mark- och miljööverdomstolen kunnat konstatera att rådande kunskapsläge inte är tillräckligt högt för att pröva olägenheter från dessa ljud och bestämma riktlinjer för detta ljud. Se bland annat mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål M 1067–15 och M 1064–15 samt mark- och miljödomstolens avgörande i M 2506–15.

Det kan även noteras att det bedrivits ett stort forskningsprojekt med ljudmätningar i bland annat anslutning till aktuell park under benämningen *Vindval – människors upplevelser från ljud från vindkraft i kuperad terräng relaterat till ljudmätningar*, Vindval projektnummer 40969–1. Trots att stora resurser lagts på projektet som utförts under mycket lång tid, kunde utvärdering av det amplitudmodulerade ljudet för parken inte göras. Kvaliteten på rapporten och utvärderingen av ljudet från aktuell park i övrigt var dålig och några säkra slutsatser kring verkens ljudbidrag i aktuellt område kan inte dras. Detta bland annat då det redan förekom högt bakgrundsljud på platsen när verken var avstängda vilket enligt rapporten beror på ljud från lokala kraftledningar. Sammanfattningsvis bidrog inte rapporten till ett ökat kunskapsläge avseende mätning och bedömning av amplitudmodulerat ljud i aktuellt fall. Rapporten visar att det på platsen förekommer maskerande bakgrundsljud. Att förelägga en enskild verksamhetsutövare att utföra en utredning som inte ens ett vindvalsprojekt klarat av att utföra, är utan tvekan oskäligt betungande och strider mot 26 kap. 9 § andra stycket och 2 kap. 7 § miljöbalken.

Angående de faktiska ekonomiska kostnaderna för en ytterligare utredning anför följande. En myndighets föreläggande måste vara precist och klart. Det av länsstyrelsen föreslagna föreläggandet att bolaget ska utvärdera den data som framtagits rörande amplitudmodulationen mot den litteratur som finns på området när inte upp till kriterierna på klarhet och precision. Det efterfrågas vilken litteratur som avses samt vad kriterierna är för att en sådan litteratur ska anses vara vederhäftig, neutral och rättssäker. Det ifrågasätts även vilka gränsvärden som aktuell data skulle utföras mot. Tillsynsmyndigheten, kommunen, inser detta och anser att ett sådant föreläggande låter sig göras mot bakgrund av rådande kunskapsläge.

För det andra skulle en sådan åtgärd sakna nytta bland annat mot bakgrund av att det saknas en vedertagen metod för mätning av störningar från amplitudmodulerat ljud samt att det saknas vägledning om riktlinjer för amplitudmodulerat ljud från Naturvårdsverket eller annan myndighet och enligt rådande kunskapsläge. Då åtgärden saknar mening är den också oproportionerlig och orimlig.

Trots avsaknaden av nyttan med åtgärden framhärdar länsstyrelsen att det aktuella föreläggandet skulle vara rimligt och efterfrågar kostnader för den aktuella åtgärdens utförande. Då den efterfrågade åtgärden inte är klar och precist definierad är det svårt att ta fram en kostnadsuppgift för densamma. Bolaget har emellertid inhämtat och till domstolen gett in ett expertutlåtande från Pontus Thorsson vid Akustikverkstan AB avseende kostnaden för den efterfråga åtgärden.

Enligt utlåtandet är det inte meningsfullt att utvärdera den data som finns avseende amplitudmodulation i redan utförda mätningar förrän en så kallad utvärderingsalgoritm är fastställd, det vill säga ett mät- eller riktvärde för amplitudmodulationen och när denna kan anses utgöra en störning på människors hälsa.

Som framgår av utlåtandet är kostnaden betydande för att ta fram ett sådant riktvärde. Denna slutsats baseras på bland annat att redan genomförda relativt ambitiösa forskningsprojekt med detta syfte inte har lyckats med att ta fram ett sådant riktvärde, se till exempel Vindvalsprojekt 40969–1 från år 2018.

Thorsson anser att dels måste flera forskningsprojekt utföras parallellt för att få ett tillräckligt stort jämförelsematerial, dels måste de framtagna riktvärdena förankras mot den internationella forskningsvärlden, den internationella vindkraftsvärlden samt nationella och internationella myndigheter.

Det rena forskningsarbetet med att få fram ett mätvärde som är grundat i vetenskapligt dos-responssamband skulle enligt utlåtandet uppskattningsvis kräva två fulla doktorandutbildningar. En schablon som används för att grovt skatta kostnader för doktorander är cirka en miljon per år inklusive handledning och indirekta kostnader.

Varje doktorandutbildning omfattar fyra år, vilket ger en sammanlagd kostnad på åtta miljoner.

Till detta kommer kostnader för arbetet med att förankra mätvärdet. Enligt utlåtandet skulle det behövas sammanlagt ett manarbetsår och om man använder samma schablon som ovan blir det ytterligare en miljon kronor. Den totala kostnaden för att få fram ett samhälleligt och juridiskt användbart riktvärde ligger således i storleksordningen 9–10 miljoner kronor.

Enligt utlåtandet ska ett sådant arbete bekostas av statliga medel och inte av ett enskilt privat bolag. Detta styrker således bolagets inställning att den föreslagna åtgärden är oskäligt betungande.

Först när ett sådant riktvärde har fastställts är det meningsfullt att utvärdera den data som finns i de redan utförda mätningarna vid aktuell park. I detta arbete ingår enligt utlåtandet dels implementation av utvärderingsalgoritm, dels återutvärdering av data till en uppskattad kostnad om cirka 80 000 kr exklusive moms. Sammanfattningsvis är en sådan återutvärdering inte meningsfull förrän ett riktvärde har fastställts, varför den föreslagna åtgärden är oskäligt betungande.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har hållit sammanträde i målet.

Syn

Mark- och miljödomstolen ska enligt 3 kap. 5 § lag om mark- och miljödomstolar (2010:921) hålla syn på stället, om det behövs. Bedömningen av om syn behövs görs med hänsyn till målets beskaffenhet och den utredning som finns i målet (prop. 2009/10:215 s. 204). Med hänsyn till utredningen som finns tillgänglig i målet bedömer domstolen att målet är så utrett som dess beskaffenhet kräver. Med hänsyn härtill ska yrkandet om syn avslås.

Domstolens möjlighet till överprövning

Av 24 kap. 5 § punkt 5 miljöbalken framgår bland annat att en tillståndsmyndighet i fråga om miljöfarlig verksamhet får ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts. Av 24 kap. 5 § punkt 1 framgår dessutom att villkor och andra bestämmelser enligt ovan kan ändras när det förflutit tio år från det att tillståndsbeslutet vunnit laga kraft.

24 kap. 5 § miljöbalken ger en möjlighet för den myndighet som beviljat ett tillstånd att ompröva detta. Det föreligger inte någon obligatorisk skyldighet att göra en sådan omprövning. Av 24 kap. 11 § miljöbalken framgår vidare att den krets som hos miljöprövningsdelegationen kan ansöka en omprövning är begränsad. Enligt sistnämnda lagrum har enskilda inte någon rätt att ansöka en omprövning, men de kan som i förevarande fall uppmärksamma ansvarig myndighet på behovet av en sådan omprövning. Vidare är miljöprövningsdelegationen oförhindrad på sätt som skett i detta fall oförhindrad att på eget initiativ ta upp och besluta om huruvida en omprövning ska påbörjas eller inte. Ett sådant beslut är överklagbart (se MÖD 2011:46) och därmed får domstolen också anses oförhindrad att pröva om miljöprövningsdelegationen i detta fall haft tillräckliga skäl för att inte inleda någon omprövning.

Ljud utomhus m.m.

De klagandena hävdar att villkor 6 i det lämnade tillståndet ska omprövas med hänsyn till risk för förekomst av amplitudmodulerat buller och att det i förevarande fall är fråga om vindskyddade lägen vid bostäder.

Det föreligger en väl etablerad praxis enligt vilken så kallat amplitudmodulerat ljud inte ska beaktas vid en tillståndsprövning. Mark- och miljödomstolen kan även konstatera att de aktuella vindkraftverken inte är belägna inom vad som i den kommunala översiktsplaneringen utpekats som ett tyst område eller som ett friluftsområde.

Den forskning som pågår kring amplitudmodulerat ljud från vindkraftverk har vidare enligt domstolens bedömning ännu inte föranlett någon ändring i Naturvårdsverkets vägledning för buller från vindkraft eller utmynnat i andra vägledande råd eller liknande från annan myndighet. Det har heller inte framkommit andra skäl att i detta mål föreskriva lägre begränsningsvärde vid förekomst av amplitudmodulerat ljud. Hänsyn till vindskyddade lägen har inte tagits i hittillsvarande praxis och det vägledningsdokument från Naturvårdsverket där hänsyn till vindskyddade lägen lyftes fram har sedan våren 2018 plockats bort från Naturvårdsverkets hemsida. I remissutgåvan av ny vägledning om buller från vindkraft görs inte heller bedömningen att amplitudmodulerat ljud och vindskyddade lägen ska föranleda någon ändrad praxis vid utformning av villkor.

De bullermätningar som redovisats i målet visar vidare att ljudet vid bostad understiger 40 dB(A). Med stöd härav och ovan redovisade överväganden anser domstolen därför att det inte finns fog för föreskriva om ett förbud för drift av de fem vindkraftverken nattetid eller att ändra villkor 6 så att den ekvivalenta ljudnivån utomhus vid bostäder, inte får överstiga 35 dB(A). De klagandes förstahands- och andrahandsyrkande avslås således.

Lågfrekvent buller inomhus

De klagande har i målet redovisat en bullerutredning rörande lågfrekvent buller som visar att uppmätta nivåer tangerar och vid några tillfällen också överstiger de riktvärden som föreligger enligt Folkhälsomyndighetens föreskrifter med allmänna råd för buller inomhus. Bolaget har i huvudsak anfört att de nu omnämnda mätningarna är utförda under sådana förhållanden och på sådant sätt att det i målet inte är visat att nu omnämnda gränsvärden överskrids. Även med beaktande av vad bolaget anfört beträffande mätningarna menar domstolen att dessa visar sådana uppmätta nivåer att det föreligger risk för störningar i bostäder till följd av lågfrekvent buller från verksamheten. Enligt domstolens uppfattning föreskrivs även numera regelmässigt villkor om lågfrekvent buller inomhus i moderna tillstånd för vindkraft. Det får mot denna bakgrund anses föreligga sådana omständigheter att fog finns för att påbörja en omprövning av tillståndet enligt 24 kap. 5 § punkten 5 miljöbalken. På

grund av instansordningsprincipen ankommer denna prövning på miljöprövningsdelegationen och ärendet ska därför återförvisas till denna för en prövning av frågan om ytterligare villkor med anledning av det lågfrekventa buller som vindkraftverken ger upphov till.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 8 januari 2019.

Lars Svensson

Carl-Philip Jönsson

Bertil Varenius

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Lars Svensson, ordförande, tekniska råden Carl-Philip Jönsson och Bertil Varenius (skiljaktig) samt den särskilda ledamoten Robert Rosenqvist. Föredragande har varit beredningsjuristen Matilda Andersson.

Skiljaktig mening M 2867-18

Jag anser överklagandet ska avslås.

Enligt 24 kap. 11 § miljöbalken får Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ansöka om prövning som avses i 24 kap. 5 § miljöbalken. Om frågan ska prövas av miljöprövningsdelegationen får den tas upp utan någon särskild framställning.

En ansökan får även avgöras av en kommun i den utsträckning kommunen övertagit tillsynen med stöd av 26 kap. 3 § miljöbalken.

Kristianstads kommun ansvarar för tillsynen av vindkraftsparken på fastigheten A. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har den 6 mars 2018 underrättat miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Skåne län (MPD) att det kan finnas behov av omprövning av ljudvillkor för tillståndet till anläggningen. Någon formell ansökan har inte gjorts. I stället har nämnden överlåtit åt MPD att bedöma behovet av omprövning.

Den 13 mars 2018 har Föreningen mot Karsholms störande vindkraft (FMKSV) ansökt om omprövning hos MPD om omprövning av bullervillkoren.

Av det överklagade beslutet framgår uttryckligen att miljöprövningsdelegationen inte inlett en omprövning av villkoren för Karsholms Vindkraft AB:s tillstånd att driva fem vindkraftverk på fastigheten A. MPD har inte heller vidtagit några handläggningsåtgärder som följer av 19 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken.

Föreningar och enskilda saknar rätt att ansöka om omprövning av tillståndsvillkor. Det finns inte heller någon skyldighet för en behörig myndighet, som länsstyrelsen,

att på eget initiativ inleda ett omprövningsförfarande, jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 juni 2018 i mål M 9150-17. Det finns därför inte laglig grund för att återförvisa ärendet till MPD.

Bertil Varenius