

Vad hände sedan?

Om kontroll och uppföljning av vindkraftens påverkan på arter och naturmiljöer

Författare: *Jan Darpö och Jonas Sandström*

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-7177-6

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2025

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2025

Omslagsfoto: Magnus Hjalmarson Neideman/SvD/TT

Förord

Forskningsprogrammet Vindval är ett samarbete mellan Energimyndigheten och Naturvårdsverket med uppgiften att ta fram och förmedla vetenskapligt baserade fakta om vindkraftens effekter på människa, natur och miljö. Inom programmet har hittills över 50 forskningsprojekt finansierats. Utöver detta har fyra syntesrapporter tagits fram, varav tre har uppdaterats. I syntesrapporterna sammanställer och bedömer experter de samlade forskningsresultaten och erfarenheterna av vindkraftens effekter nationellt samt internationellt inom fyra områden: Människors intressen, fåglar och fladdermöss, marint liv och däggdjur på land.

Resultaten från Vindvals forskning har bidragit till underlag för miljökonsekvensbeskrivningar samt planerings- och tillståndprocesser i samband med etablering av vindkraftsanläggningar. Dessutom ska resultaten från Vindval komma till användning i tillsyn och kontrollprogram samt myndigheters vägledning.

Vindval ställer höga krav vid vetenskaplig granskning av forskningsansökningar och forskningsresultat, samt vid beslut om att godkänna rapporter och publicering av projektens resultat.

Denna rapport har ingått i Vindvals fokusområde att ta fram ett kunskapsunderlag om erfarenheter från de senaste årens vindkraftsutbyggnad i Sverige.

Rapporten är skriven av Jonas Sandström (Sveriges lantbruksuniversitet, SLU) och Jan Darpö (Uppsala universitet).

Författarna svarar för rapportens innehåll.

Stockholm, februari 2025

Kerstin Jansbo

Programchef, Vindval.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	9
Summary	11
1. Inledning	13
2. Regelverket	17
2.1 Miljöbalkens regler om tillstånd, kontroll och uppföljning	17
2.1.1 Tillstånd och villkor	17
2.1.2 Tillstånds rättskraft och omprövning	18
2.1.3 Tillsyn, kontroll och uppföljning	19
2.2 Villkor om kontroll och uppföljning i tillstånd	21
2.2.1 Inledning	21
2.2.2 MÖDs praxis om villkor om kontrollprogram	22
2.2.3 Villkor om kontrollprogram i tillstånd 2018-2023	25
2.2.4 Preliminära slutsatser kring vägledande rättspraxis och utformningen av tillståndsbesluten	29
3. Djupstudien av 28 vindparker	31
3.1 Inledning om metoden	31
3.2 De studerade vindparkerna	33
3.3 Kontroll och uppföljning i de studerade tillstånden	35
3.3.1 Inledning	35
3.3.2 Allmänt om systemet för kontroll och uppföljning	36
3.3.3 Ett sedvanligt villkor om kontrollprogram	37
3.3.4 Krav på uppföljning i tillståndsbesluten	39
3.3.5 Uttryckliga krav i kontrollprogrammen	41
3.3.6 Kontrollprogrammen och miljörapporterna	43
3.4 Tillsyn och samarbetet mellan kommun och länsstyrelse	46
3.4.1 Inledning	46
3.4.2 Frågorna till de intervjuade	47
3.4.3 Svaren: Arbetssätt, erfarenhet, resurser	49
3.4.4 Svaren: Uppföljningen av påverkan på arter och naturmiljöer	50
3.4.5 Svaren: Samarbetet med länsstyrelsen	51
3.5 Miljörättsliga slutsatser av studien	52
3.6 Naturvetenskapliga/ekologiska synpunkter på djupstudien	53
3.6.1 Vilka arter följs upp?	53
3.6.2 Kontrollprogrammen	54
3.6.3 Skyddsåtgärder under anläggningsfas och uppföljning av dessa	54
3.6.4 Uppföljningens längd	56
3.6.5 Uppföljning effekter under drift	57

3.6.6 Inventering av utgångsläget, före etablering	58
3.6.7 Rapportering av data från uppföljningen av vindparker	58
3.6.8 Rapportering av döda och skadade djur	59
3.6.9 Teknikutveckling	60
4. "Händelser" om oförutsedd skada	61
4.1 Inledning	61
4.2 Allmänhetens möjligheter att påkalla tillsyn och omprövning	61
4.2.1 Inledning	61
4.2.2 Allmän rättspraxis kring klagorätten	62
4.2.3 Rättsfall om vindkraft och klagomål från den berörda allmänheten	63
4.2.4 Möjligheterna att klaga på tillståndsgiven verksamhet	65
4.3 Exempel på handläggningen av klagomål från den berörda allmänheten	67
4.3.1 Inledning	67
4.3.2 Lebo i Västervik	68
4.3.3 Röggle/Västraby i Helsingborg	70
4.4 Slutsatser om "händelser"	72
5. Frivilliga projekt om kontroll och uppföljning	75
5.1 Inledning	75
5.2 Lundåkra i Landskrona	76
5.3 Bruzaholm i Eksjö	76
5.4 Slutsatser om de frivilliga uppföljningsprogrammen	77
6. Slutsatser och rekommendationer	79
6.1 Inledning	79
6.2 Regler och tillsyn - förslag till lösningar	80
6.2.1 Inledning	80
6.2.2 Komplicerad reglering	81
6.2.3 Uppföljningskrav i villkoren	82
6.2.4 Kontrollprogrammets centrala roll	83
6.2.5 Tillsynsarbetet	84
6.2.6 I fall av påstådd skada	85
6.2.7 Uppföljningsprogram för påverkan av arter och naturmiljöer	86
6.2.8 Det reformerade förnybarhetsdirektivet (RED III)	87
6.3 Naturvetenskapliga/ekologiska slutsatser och rekommendationer	89
6.3.1 Inledning	89
6.3.2 Förväntad respektive oväntad påverkan	90
6.3.3 Metodik - Design	91
6.3.4 Statistisk styrka	92
6.3.5 Omfattning - Samordning	93
6.3.6 Datalagring - Datavärdskap	93
6.3.7 Exempel från arter som ofta figurerar i uppföljningen och som har miljöövervakningsprogram	93

6.3.8 Sammanfattning om det naturvetenskapliga behovet av uppföljning	95
7. Avslutning	97
Källhänvisning	99

Sammanfattning

I ett samarbete mellan SLU Artdatabanken och Juridicum i Uppsala (VIPA) har vi – dvs. Jonas Sandström och Jan Darpö – undersökt hur vindkraftens påverkan på arter och naturmiljöer följs upp i tillsynen av givna tillstånd. Som titeln antyder har avsikten varit att se vad som regleras i tillståndsbeslut och kontrollprogram och hur tillsynsmyndigheterna arbetar med dessa frågor. För att förstå utgångspunkterna i regleringen har vi inledningsvis studerat dels rättspraxis kring kontroll och uppföljning, dels alla tillståndsbeslut om vindkraft av Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) under åren 2018-2023. Resultaten från denna teoretiska studie har vi sedan jämfört med regleringen av ett antal (28 st.) vindparker i drift för att se vad som gäller enligt tillstånd, villkor och kontrollprogram. I syfte att kontrollera våra resultat har vi även genomfört intervjuer med tillsynsmyndigheter, länsstyrelser och verksamhetsutövare.

En näraliggande fråga har gällt hur tillsynsmyndigheten hanterar situationen när det visar sig att det har uppstått en icke förutsedd eller otillåten påverkan på naturmiljö och arter - ingriper man med stöd av förelägganden, ansöker man omprövning av tillståndet, eller finns utrymme i tillståndet att möta sådana situationer genom s.k. ”uppföljningsvillkor”. Även denna del är uppdelad i en teoretisk studie av domar och beslut respektive en uppföljning av konkreta fall.

För att ge en helhetsbild av kontroll och uppföljning av vindkraftens påverkan på arter och naturmiljöer har vi slutligen tittat på i vilken utsträckning som vindkraftsbolagen har frivilliga uppföljningsprogram. I två av dessa fall har vi tagit del av resultaten från uppföljningen och genomfört intervjuer. Inom ramen för projektet har vi även analyserat konsekvenserna för artskyddet genom de reformerade reglerna i EU:s s.k. förnybarhetsdirektiv (2018/2001).

Vi menar att den problembild i förhållande till artskyddet som framkommer i vår studie är allmänt giltig för verksamheter med tillstånd enligt miljöbalken. Sammanfattningsvis är de följande:

- Regleringen är mycket komplicerad och transparensen svag.
- Tillståndsbesluten utgår från en orealistisk bild av hur uppföljningen sker i praktiken.
- Det är inte vanligt med uppföljningsprogram för påverkan på arter och naturmiljöer, vilket dels försvårar tillsynsmyndighetens arbete, dels gör att beslutsunderlaget inför nyprövningen av tillståndet måste kompletteras med inventeringar och liknande undersökningar. Detta arbete kan ta flera år och kan bli en försenande faktor för den gröna omställningen.
- I de fall det finns uppföljningskrav i tillstånden är de ofta alltför begränsade såväl tidsmässigt som i förhållande till vilka arter och naturmiljöer som ska övervakas.
- Det finns otydligheter i förhållandet mellan egenkontrollen, kontrollprogrammen och miljörapporterna.

- Det brister i tillsynsarbetet pga. otydligheter i regelverket och bristande personella och ekonomiska resurser.
- Den berörda allmänheten har svårt att få till stånd en omprövning av givna tillstånd vid påstådd oförutsedd skada pga. otydligheter i regelverket och tillståndssystemets bristande flexibilitet.

Med utgångspunkt från dessa studier över vindkraft har vi slutligen formulerat ett antal allmänna rekommendationer för uppföljningen av artskyddet i tillståndsgiven verksamhet. Förslagen gäller ändringar i såväl lagstiftningen som myndigheternas och domstolarnas praxis.

Summary

VIPA is a joint research project between Jonas Sandström at the Species Information Centre of the Swedish University of Agricultural Sciences (SLU) in Uppsala and Jan Darpö at the Faculty of Law, Uppsala Universitet. In this project, we have investigated how the impact on species and habitats from wind power installation is controlled and monitored by the supervisory authorities.

The aim of the project has been to study what is regulated in so-called “control programs” according to the permit conditions for the installations and how the supervisory authorities work with these issues. The project has been divided into several stages. To begin with, we have studied case-law concerning the requirements for control and monitoring of permitted activities. Thereafter, we have read all permit decisions on wind farming from the Land and Environmental Court of Appeal between 2018 and 2023 in order to understand how the control programs have been formulated. The results from this survey have been compared with the permit, the control program, annual environmental reports, and decisions by the supervisory authorities regarding 28 wind farms in operation. In order to check our results, we have also conducted interviews with different operators, local authorities, County Administrative Boards, and the national Environmental Protection Agency.

A related issue has been how the supervisory authority handles the situation when it appears that an unforeseen or unauthorised impact on protected species and habitats has occurred. Do they intervene on the basis of injunctions, do they apply for a review of the permit, or is there room in the permit to address such situations through so-called ‘follow-up conditions’. This section is also divided into a study of judgements and decisions, and a follow-up of concrete cases. To provide an overall picture of the control and monitoring of the impact of wind power installations on species and habitats, we have also studied a couple of voluntary monitoring programmes performed by wind power companies. For two of these cases, we have analysed the results of the monitoring and conducted interviews. Finally, we have analysed the consequences for the protection of species and natural habitats of the reformed rules in the EU's so-called Renewable Energy Directive (2018/2001).

We have identified a number of problems connected with the control and monitoring of impacts on protected species and habitats, problems that we believe are generally applicable to activities with permits under the Environmental Code. In summary, they are as follows:

- Permit regulation is very complex, and transparency is poor.
- The permit decisions are based on an unrealistic picture of how monitoring is undertaken in practice.
- Monitoring programmes for impacts on species and natural habitats are not common, which both complicates the work of the supervisory authority and means that the basis for decision-making prior to the reassessment of the permit must be supplemented with inventories and similar studies. This

work can take several years and can be a delaying factor for the green transition.

- Where there are monitoring requirements in the permits, they are often too limited both in terms of time and in relation to the species and natural habitats to be protected. This makes it difficult to draw relevant conclusions from the investigations.
- There are ambiguities in the relationship between the operators' self-monitoring, control programmes provided in the permit condition and the yearly environmental reports.
- There are shortcomings in enforcement due to lack of clarity in the regulatory framework, vagueness in the permits, and lack of human and financial resources.
- The public concerned has great difficulty in obtaining a review of given permits in the event of alleged unforeseen damage, due to ambiguities in the regulatory framework and the lack of flexibility in the permit system.

Based on these studies of wind power, we have formulated several general recommendations for the monitoring of species protection in licensed activities. The proposals concern changes in both legislation and the practices of the authorities and courts.

1. Inledning

1.1 Projektet

VIPA är ett samarbetsprojekt mellan Jonas Sandström vid SLU Artdatabanken och Jan Darpö, Juridicum på Uppsala universitet. Projektet handlar om hur kontroll och uppföljning av påverkan på skyddade arter och naturmiljöer genomförs när det gäller vindkraft med tillstånd. Den övergripande frågan är om miljöbalkssystemet erbjuder ett effektivt system för sådan kontroll och uppföljning, samt om det klarar av att hantera sådan påverkan som inte reglerades eller förutsågs när tillstånden fastställdes.

Tillstånd till vindkraft ges under förutsättning att lokaliseringen inte riskerar att försämra bevarandestatusen regionalt/lokalt för arter, deras livsmiljöer och naturmiljön i övrigt. Om verksamheten orsakar oförutsedd påverkan på dessa intressen är tillsynsmyndigheterna skyldiga att ingripa och vid behov begära ändringar i tillståndet. För att kontrollera påverkan på arter och naturmiljö kan tillståndet förenas med krav på uppföljning i villkor. Regelmässigt ges också ett villkor om s.k. kontrollprogram, vilket ska fastställas av tillsynsmyndigheten. Tillståndshavaren är även skyldig att genomföra en fortlöpande egenkontroll och resultatet därav rapporteras årligen till Svenska miljörapporteringsportalen (SMP) i enlighet med föreskrifter som meddelas av Naturvårdsverket.

I projektet har vi studerat hur kontroll och uppföljningen av påverkan på arter och naturmiljöer fungerar när det gäller tillståndsgiven vindkraft av viss storlek som varit i drift under några år. Arbetet har utförts i olika delstudier, varav den första utgörs dels av en redogörelse för regelverket och tillsynens organisation, dels en analys av rättspraxis kring kontroll och uppföljning av tillståndsbeslut.

Den andra delen är en studie av hur dessa villkor har hanterats i det praktiska tillsynsarbetet. I den delen har vi valt ut 28 vindparker med fem turbiner eller fler som varit i drift under några år på olika håll i landet (27 landbaserade och en till havs). Vi har studerat villkoren i tillstånden, kontrollprogrammet och miljörapporterna samt tillsynsmyndigheternas kommunikationer med tillståndshavarna med avseende på påverkan på arter och natur. Vi har också undersökt om det inkommit klagomål från allmänheten och deras organisationer när det gäller dessa frågor och sett hur tillsynsmyndigheter och domstolar i förekommande fall har behandlat klagomålen. För några av de parker som omfattats av djupstudien har vi kompletterat det skriftliga materialet med intervjuer av tillsynsmyndigheterna. Intervjuerna har inte bara syftat till att få en bättre förståelse av hur kontrollen och uppföljningen fungerar i praktiken, utan också av hur samarbetet mellan de tillsynsansvariga myndigheterna (oftast kommuner) och den artskyddsansvariga länsstyrelsen fungerar. Materialet kompletterats med intervjuer av verksamhetsutövarna (tillståndshavarna). Genomgången avslutas med slutsatser, dels från miljörättslig synpunkt om tillståndssystemet och reglerna för kontroll och uppföljning, dels från naturvetenskaplig synpunkt om påverkan på arter och naturmiljöer.

I den tredje delen av arbetet har vi följt några särskilda fall där det har påståtts att vindkraftsanläggningen orsakat skada på djur och natur. Det har varit fråga om sådana ärenden som initierats genom klagomål från allmänheten eller deras organisationer och vi har studerat hur dessa situationer hanterats av myndigheter och domstolar. Urvalet av dessa ”problemparker” har skett genom våra kontakter och allmänna intresse för vindkraft, men vi menar att exemplen är så pass få att vår kunskap om domstolspraxis under de senaste 15 åren borgar för att urvalet är representativt.¹ Dessutom syftar den här delen av studien enbart till att belysa hur myndigheter och domstolar typiskt sett hanterar situationer som dessa, inte till att ge en heltäckande bild av samtliga fall.

En redogörelse för några exempel på frivilliga projekt med uppföljning av påverkan på arter och natur utgör den fjärde delen. Sådana program drivs av tillståndshavare i olika delar av landet, ibland i samarbete med tillsynsmyndigheter och ideella naturvårdsorganisationer. Här har vi valt några exempel utifrån de förslag som vi fått av följargruppen, branschföreträdare samt Naturvårdsverket och Energimyndigheten.

En femte del av studien består i en analys av det reformerade förnybarhetsdirektivet (s.k. RED III)² från EU och vad det kan medföra för den svenska tillståndspröven för vindkraft.

Rapporten avslutas med övergripande slutsatser från samtliga delar av projektet och rekommendationer till lagstiftare, tillstånds- och tillsynsmyndigheter samt länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna. Diskussionen här gäller såväl reglerna om tillstånd och organisationen av tillsynen som naturvetenskapliga/ekologiska rekommendationer på hur kontroll och uppföljning bör ske av arter och naturtyper som påverkas av olika verksamheter. I denna del utgår rekommendationerna visserligen från våra erfarenheter av tillståndsgiven vindkraft, men vi har strävat att utforma dem så allmängiltigt som möjligt för all slags tillståndsgiven verksamhet under miljöbalken.

De fyra första delarna av projektet redovisas genom denna rapport. Den femte delen om RED III är skriven på engelska med titeln *Will European biodiversity be sacrificed on the Green Transition altar?* Artikeln är ett bidrag till en kommande antologi som ges ut av *European Environmental Law Forums (EELF)* med

¹ I vårt tidigare forskningssamarbete PROSPEC undersökte vi och analyserade hur hänsyn till arter och värdefulla naturmiljöer hanteras vid prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter och areella näringar. I programmet studerade vi samtliga tillstånd till vindkraft som gavs under perioden 2014-18 av miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna, sammanlagt drygt 300 ärenden. Då de flesta av dessa hade behandlats i flera instanser rörde det sig sammanlagt om närmare 500 beslut och domar. Beslutskategorierna hade alla att göra med tillstånd till vindkraft; ursprungliga tillståndsansökningar, ändringstillstånd, omprövningar av villkor, förlängning av igångsättningsperiod eller arbetstid, upphävande eller återkallande av tillstånd samt tillsyn över tillståndsgiven verksamhet; *Artskydd och beslutsprocesser* (naturvardsverket.se)

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, senast ändrat genom förordning (EU) 2022/759 och direktiv 2023/2413.

anledning av organisationens tioårsjubileum, men är redan publicerad i Nordic Environmental Law Journal (NELJ 2024:2).³ En kortare sammanfattning av denna rapport kommer också att ges i en artikel som utkommer under 2025.⁴ Underlagsmaterialet till projektet återfinns i en bilaga.

1.2 Tidigare studier och rapporter

Något bör sägas om tidigare studier och rapporter på området. Som framgår av källförteckningen finns en stor mängd artiklar och rapporter om arter och naturmiljöer och påverkan från olika verksamheter som varit intressanta för oss att ta del av. När det gäller vår specifika frågeställning om kontroll och uppföljning är det emellertid betydligt magrare. I Energimyndighetens databas som omfattar av myndigheten finansierade projekt från 2008 finns tre studier som handlar om kontrollprogram.⁵ Två av dem är främst inriktade på vad olika uppföljningsstudier visar i förhållande till arter och naturmiljöer.⁶ De berör främst metodologiska frågor och till mindre del tillsyn. Den tredje gäller andra typer av störningar från vindkraften.⁷ Därutöver har Länsstyrelsen i Jönköping gjort en dokumentation av kontrollprogram, tillståndsbeslut och domar samt förelägganden om uppföljning om påverkan på olika intressen från vindkraft.⁸ Den omfattade samtliga tillståndsgivna vindparker på land och i vatten som var i drift i början av 2015 (82 st.), samt ett stort antal förelägganden som meddelats vindparker utan tillstånd (s.k. C-verksamheter, mer än 150 st.). I samlingen som finns tillgänglig på nätet finns länkar till bl.a. 126 kontrollprogram, varav 65 fokuserar på fåglar och fladdermöss. Även om dokumentationen är ambitiös, har den haft begränsat värde för vår studie, dels pga. tidsaspekten, dels för att den enbart listar de dokument som finns utan annan analys än en viss sortering. Det är nu inte konstigt då avsikten med arbetet var begränsat till att erbjuda en elektronisk plattform för vidare analyser i andra projekt. Utöver dessa projekt som återfinns i Energimyndighetens databas finns givetvis mängder av annan litteratur som rör frågor som gränsar till vårt projekt. Här vill vi särskilt nämna den studie om miljörapporter som Annika Nilsson i Uppsala gjorde åt Naturvårdsverket 2011.⁹ Även om studien har några år på nacken stödjer hennes analys de slutsatser som dras i denna rapport.

1.3 Tack!

Många har bidragit till forskningsprojektet VIPA och vi kan inte tacka dem alla. Vi vill ändå särskilt nämna forskningsfinansiären Vindval som gett utrymme för tillämpad forskning på detta högaktuella område. Vi tackar också vår följargrupp och

³ <https://nordiskmiljoratt.se/>

⁴ Den läggs då också ut på publiceringssidan www.jandarpo.se /Artiklar och Rapporter.

⁵ <https://www.energimyndigheten.se/forskning-och-innovation/projektdatabas/>

⁶ Enhus m.fl.: *Kontrollprogram för vindkraft i vatten* (2017) och Rydell m.fl.: *Vindkraftens påverkan på fåglar och fladdermöss* (2017).

⁷ Bolin & Almgren: *Studie av kontrollprogram av buller vid vindkraftverk* (2017).

⁸ Länsstyrelsen i Jönköping: *Kontrollprogram för vindkraft* (2015).

⁹ Nilsson: *Tillsyn och miljörapport* (2011).

de branschföreträdare som varit så villiga att stödja vårt arbete. Mycket tid har lagts ned på att jaga tillsynsmyndigheter och länsstyrelser för att få till stånd intervjuer, och de bidrag som lämnats kan inte överskattas. Studien har varit arbetsam, men också väldigt intressant och givande. Vi har lärt oss mycket och med den här slutrapporten hoppas vi kunna bidra med kunskaper på området som kan tillämpas praktiskt.

2. Regelverket

2.1 Miljöbalkens regler om tillstånd, kontroll och uppföljning

2.1.1 TILLSTÅND OCH VILLKOR

Vindkraftsanläggningar av någon storlek är tillståndspliktiga enligt 9 kap. 6 § miljöbalken (1998:808, MB) och 21 kap. 13-14 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251, MPF). Om anläggningen står i vatten är den tillståndspliktig enligt 11:9 MB. Det finns även en möjlighet att ansöka om ”frivilligt” tillstånd (9:6b MB), vilket i stor utsträckning har utnyttjats för mindre anläggningar genom åren. För en vindkraftsanläggning som är tillståndspliktiga under 9 kap. MB är någon av miljöprövningsdelegationerna vid tolv av landets länsstyrelser tillståndsmyndighet. Dessa tillståndsbeslut överprövas i sista instans av Mark- och miljööverdomstolen (MÖD). För vattenverksamheterna prövar någon av de fem mark- och miljödomstolarna tillståndet som första instans och dessa mål kan gå ändå upp till Högsta domstolen (HD). I praktiken är emellertid MÖD praxisskapande då HD endast undantagsvis ger prövningstillstånd i sådana mål.¹⁰

Tillståndsplikten enligt regleringen ovan gäller för ”anläggandet” av en vindpark. Det finns även en möjlighet att ansöka om ändringstillstånd då tillståndsbeslutet kan begränsas till att omfatta enbart ändringen och de villkor som har ett samband med denna (16:2a MB). En sådan ansökan kan göras oavsett om den tillståndsgivna anläggningen är uppförd eller inte. Ansökningar om ändringstillstånd är mycket vanliga för vindkraft i projekteringsskedet då teknikutvecklingen på området är snabb och en stor del av tillstånden inte utnyttjas inom den s.k. igångsättningstiden (normalt fem år på land och tio år till havs).¹¹

Regleringen i MB bygger på en lång och stark tradition om ”eviga” tillstånd i den bemärkelsen att de inte har någon begränsning i tiden. Enligt 16:2 kan emellertid tillstånd meddelas för viss tid, vilket också regelmässigt sker för verksamheter som täkter och vindkraft. För vindkraften ligger tillståndstiden oftast på 30-35 år på land och 40 år till havs.

Enligt 22 kap. 1 § miljöbalken (1998:808, MB) ska den som ansöker om tillstånd till en verksamhet lämna in ett förslag till övervakning och kontroll av verksamheten. Vidare ska ett tillstånd innehålla uppgifter om verksamhetens ändamål, läge, omfattning och tekniska utformning i övrigt. Tillståndet ska även ”i förekommande

¹⁰ När det gäller domar om tillstånd till vindkraft kan vi i skrivande stund bara påminna oss om NJA 2012 s. 921 *Åhuskustens bevarande* om talerätt och resningsmålet NJA 2012 s. 559 om det kommunala vetot samt några beslut i resningsmål.

¹¹ Enligt rapporten *Nulägesbeskrivning – Vindkraftens förutsättningar. Underlag till Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad* (Energimyndigheten/Naturvårdsverket 2021-01-27, avsnitt 2.3.2) fanns i oktober 2020 inte mindre än 138 tillstånd till vindkraft som av olika skäl inte utnyttjats. Dessa motsvarande en årsproduktion på 34 TWh, att jämföras med de 27,5 TWh vindkraftsel som faktiskt producerades 2020. Under 2023 producerades drygt 34 TWh vindkraftsel i landet.

fall” innehålla villkoren för verksamheten, bland annat sådana som behövs för skydda värdefulla natur- och kulturmiljöer eller för att förhindra annan skada på eller olägenhet för omgivningen. Villkor om tillsyn, besiktning och kontroll måste också föreskrivas (22:25 MB). När det gäller det senare innehåller tillstånd till vindkraft regelmässigt ett villkor om att verksamhetens omgivningspåverkan ska följas upp genom ett kontrollprogram som tillståndshavaren lämnar in till tillsynsmyndigheten. Formuleringen av villkoret är oftast följande:

För verksamheten ska finnas ett kontrollprogram, som möjliggör en bedömning av om villkoren följs. I kontrollprogrammet ska anges mätmetoder, mätfrekvens och utvärderingsmetoder. Förslag i den del det avser anläggningsarbeten ska inges till tillsynsmyndigheten senast sex veckor innan arbetena påbörjas. I övriga delar ska förslag till kontrollprogram inges till tillsynsmyndigheten inom tre månader efter det att det första vindkraftverket tagits i drift.

2.1.2 TILLSTÅNDS RÄTTSKRAFT OCH OMPRÖVNING

Ett tillstånd enligt miljöbalken har rättskraft enligt 24:1 MB – eller som det uttrycks i bestämmelsen – tillståndet ”gäller mot alla, vad avser frågor som prövats i beslutet”. Rättskraften gäller i stort sett lika för ursprungliga tillstånd och ändrings-tillstånd. Även tillstånd enligt äldre lagstiftning som miljöskyddslagen (1969:387) och vattenlagen (1983:291) har rättskraft som tillstånd enligt MB.¹² I 24 kap. MB framgår emellertid också att tillståndet kan återkallas, begränsas eller ändras med stöd av olika bestämmelser i balken. Av 24:3 MB följer att ett tillstånd får återkallas under nio olika, strängt formulerade förutsättningar. De viktigaste punkterna för diskussionen i den här rapporten är att verksamheten brutit mot villkor på något betydelsefullt sätt (p. 2), om det till följd av verksamheten uppkommit någon ”olägenhet av väsentlig betydelse” (p. 3) eller om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet (p. 7). Bestämmelsen om återkallelse har i stort sett aldrig använts, vare sig när det gäller tillstånd som meddelats med stöd av miljöskyddslagen (1969:387, ML) eller under 9 kap. MB.¹³

Omprövning av tillstånd eller ändring av villkor är något vanligare, även om det också sker mycket sällan för verksamheter som sorterar under 9 kap. MB.¹⁴ Enligt 24:11 MB får ansökan om omprövning av tillstånd eller villkor göras av tillsynsmyndigheten för en verksamhet, Naturvårdsverket (NV), Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Kammarkollegiet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) under vissa förutsättningar. Även länsstyrelsen får ta upp ta upp en fråga om omprövning utan särskild framställning. Förutsättningarna för en sådan

¹² Viss vindkraft byggdes i Sverige redan på 1980-talet (Maglarp 1982, Näsudden 1983), men i stort samtliga vindkraftverk som är i drift idag är byggda efter 2000.

¹³ I skrivande stund kan vi bara påminna oss om BT Kemi i slutet av 1970-talet och Båt & Fångst i Bullaren i början av 1990-talet.

¹⁴ Som bekant har Sverige fällts av EU-domstolen för brister när det gäller kravet på uppdaterade tillstånd under IPPC-direktivet (96/61), idag industriutsläppsdirektivet (2010:75), se C-607/10 (sakfrågan) respektive C-243/13 (böter).

prövning anges i tolv punkter under 24:5 MB, varav de viktigaste i det här sammanhanget är att

1. det gått tio år sedan tillståndet meddelades,
4. när tillståndet eller villkoren inte följts,
5. det uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,
6. och om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt.

Enligt 24:9 får tillståndsmyndigheten vid en omprövning inte kräva så stora ändringar i tillståndet att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Det bör dock sägas redan här att en sådan traditionell ”svensk” avvägningssregel¹⁵ inte kan tillämpas om en omprövning av tillstånd eller villkor motiveras av tvingande EU-rätt.

Även tillståndshavaren kan begära omprövning av tillstånd eller ändring av villkor, även om förutsättningarna är snävt formulerade (24:13 MB). Det ska vara fråga om att det är *”uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs”*.¹⁶

Avslutningsvis bör sägas att begäran om omprövning av tillstånd till vindkraft är mycket sällsynta. Under årens lopp har vi sett ytterst få sådana ärenden som varit myndighetsinitierade enligt 24:5 och 24:11 MB. Antalet ärenden som initierats av tillståndshavare är något större, även om vi fortfarande talar om ensiffriga tal sedan 2014 då vi inledde våra studier.¹⁷ Gemensamt för de båda kategorierna är att begäran om omprövning av tillstånd eller villkor i slutändan ytterst sällan godtas vid domstolsprövning.

2.1.3 TILLSYN, KONTROLL OCH UPPFÖLJNING

Enligt 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen (2011:13, MTF) utövas tillsynen över tillståndsgiven vindkraft av länsstyrelserna. Enligt paragrafens andra stycke kan dock tillsynen av ett, flera eller samtliga verksamheter av ett visst slag överlåtas till en kommunal nämnd under de förutsättningar som anges i 1:19-20 MTF. I den bestämmelsen anges att sådan överlåtelse ska vara lämplig bland annat utifrån tillsynsobjektens miljöpåverkan, den kommunala nämndens förutsättningar för att uppfylla ansvaret och möjligheten att bedriva en effektiv tillsyn. För vindkraftens del har det inneburit att en mycket stor del av verksamheterna numera har kommunal tillsyn. I skrivande stund finns tillståndsgiven vindkraft i drift i samtliga län med undantag för Sörmland, Uppsala och Västmanland, dvs. i 18 län. Det bör dock

¹⁵ Regeln går tillbaka till 1942 års tillstandsregim för utsläpp i vatten som infördes i 8 kap. av 1918 års vattenlag (1918:523).

¹⁶ Se bl.a. MÖD 2002:6, MÖD 2002:56, NJA 2010 s. 77, MÖD 2012-04-30; M 3894-11 och MÖD 2022-03-01; M 9623-21.

¹⁷ Se PROSPEC; Bilaga: Ärendelista vindkraft; <https://www.naturvardsverket.se/4a8e81/contentassets/3cfac512e28b4aa8b1e75c33781db056/arendelista-vindkraft.pdf>

observeras att i några av dessa län finns fem eller färre sådana anläggningar (Skåne, Blekinge, Kronoberg, Östergötland, Gotland och Stockholm).¹⁸ Fyra länsstyrelser – Halland, Kalmar, Örebro och Gotland – har överlåtit tillsynen för samtliga tillståndsgivna vindkraftsanläggningar till kommunerna. I fem fall har länsstyrelsen behållit enstaka anläggningar, medan resten är överlåtna (Skåne, Blekinge, Kronoberg, Östergötland och Norrbotten). I de resterande nio länen är följaktligen tillsynen mera fördelad. För dessa gäller att länsstyrelsen behållit tillsynsansvaret när vindkraftsparkerna ligger i flera kommuner eller län eller då kommunen inte bedömts ha tillräckliga resurser eller kompetens för att bedriva en effektiv tillsyn. I till exempel Västernorrland är tillsynen överlåten bara till de större kommunerna, dvs. Sundsvall, Örnsköldsvik och Kramfors. I Västerbotten behåller länsstyrelsen tillsynen under byggnadsskedet för att sedan överlåta den till kommunerna under driften. I dagsläget har man på så vis överlåtit tillsynen över vindkraft till Umeå, Storuman och Skellefteå kommuner samt vissa objekt i Sorsele.

Tillsynsmyndighetens ansvar och rättsliga instrument framgår av 26 kap. MB. Att utöva tillsyn innebär bland annat en skyldighet att kontrollera att tillstånd följs och fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga, samt – om så inte är fallet – ansöka om omprövning enligt reglerna i 24 kap. (26:1 och 26:2 MB). Enligt 26:9 MB får tillsynsmyndigheten meddela ”de förelägganden som behövs” för att miljöbalkens regler och tillstånd under balken ska följas. Sådana förelägganden får emellertid inte begränsa ett tillstånds rättskraft. För att ett föreläggande ska bli effektivt kan det förenas med vite (26:14 MB). Dessutom kan tillsynsmyndigheten låta utföra åtgärden på adressatens bekostnad om ett föreläggande inte åtföljs (26:18 MB). Slutligen får en myndighet även förelägga en verksamhetsutövare att lämna de uppgifter som behövs för tillsynen (26:21 MB).

I 26 kap. MB finns även bestämmelser som formellt sett riktar sig till verksamhetsutövarna, men som har stor betydelse för tillsynen. Enligt 26:22 är den som vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön skyldig att utföra de undersökningar som behövs för tillsynen. Vidare stadgas i 26:19 att verksamhetsutövaren ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten och fortlöpande hålla sig underrättad om dess miljöpåverkan. Det närmare innehållet av skyldigheten framgår av den s.k. egenkontrollförordningen (1998:901, FVE) som gäller för verksamheter som är anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Förordningen ställer allmänna krav på dokumentation av ansvarsfördelningen inom verksamheten, rutiner för fortlöpande kontroll och undersökning av de risker som verksamheten medför (4-5 §§ FVE). Om en driftsstörning eller liknande händelse inträffar ska tillsynsmyndigheten omedelbart underrättas (6 § FVE). Det bör också nämnas att bestämmelserna i FVE inte medför någon begränsning i de krav som tillsynsmyndigheten kan ställa i ett enskilt fall. Enligt 9 § FVE får Naturvårdverket meddela ytterligare föreskrifter om den kontroll som ska ske

¹⁸ Det finns även ett stort antal, mestadels äldre och mindre vindkraftsanläggningar med frivilliga tillstånd enligt 9:6b MB i samtliga län. Dessa tillkom i ett läge då tillståndsplikten inte gällde för många av de anläggningar som byggdes då, men långivarna krävde att verksamheten skulle ha tillstånd som säkerhet för att finansiera utbyggnaden.

enligt 26:19 MB. Sådana föreskrifter finns i NVFS 2021:6 om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter. Av intresse här är främst att tillståndshavaren ska dokumentera kraven för kontroll, metoder, mätutrustningar, tid och plats för mätningarna samt resultaten av genomförd kontroll. Dokumentationen ska sparas i fem år (5 § NVFS 2021:6).

Allmänna regler om miljörapport ges i 26:20 MB. Syftet med miljörapporter är främst att ge ett underlag för tillsynen, men också att verka styrande på egenkontrollen. Kravet på miljörapport gäller enbart för tillståndspliktiga verksamheter och här ska redovisas de åtgärder som vidtagits för att uppfylla tillståndsvillkoren och resultaten av dessa. Enligt 47a § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om att miljörapporten ska innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i andra avseenden än vad som framgår uttryckligen av villkoren. Bemyndigandet har använts för att meddela Naturvårdsverkets föreskrift (NVFS 2016:8) om miljörapport och en tillhörig vägledning.¹⁹ Enligt föreskrifterna består miljörapporten av tre delar, varav de två första är intressanta här; dels en grunddel med administrativa uppgifter, dels en textdel med redovisning av tillståndsbeslutet och villkoren och resultatet av verksamhetens egenkontroll, dvs. hur villkoren uppfyllts och de åtgärder som utförts under året. Tillståndshavaren ska senast i slutet av mars varje år elektroniskt ge in miljörapporten för föregående kalenderår till Svenska miljörapporteringsportalen, Naturvårdsverkets webbplats som skapats för detta ändamål (SMP).²⁰

Utöver detta kan slutligen nämnas att om det saknas ett villkor om kontrollprogram i ett tillstånd eller att ett sådant villkor behöver kompletteras eller förtydligas är tillsynsmyndigheten oförhindrad förelägga verksamhetsutövaren att upprätta eller förnya ett sådant med stöd av 26:9 och 26:21 MB. Som alltid när det gäller förelägganden måste det emellertid vara tydligt vad som krävs, dvs. myndigheten måste precisera vad förslaget till kontrollprogram ska innehålla.

2.2 Villkor om kontroll och uppföljning i tillstånd

2.2.1 INLEDNING

I det här avsnittet beskriver vi så den allmänna rättspraxis som Mark- och miljöoverdomstolen (MÖD) har utvecklat om kontrollprogram. Syftet med genomgången är att undersöka om det finns ställningstaganden som är relevanta för den övergripande frågan i vår studie, den om kontrollen och uppföljningen av artskyddet i verksamheter med tillstånd. Därefter redogör vi för hur frågan om kontroll och uppföljning har reglerats i tillståndsbeslut om vindkraft som slutligt bedömts av MÖD under de sex åren 2018-2023. Tidsperioden 2018-2023 avser det slutliga beslutsdatumet. Det betyder att villkoren om kontroll och uppföljning oftast har bestämts tidigare, i vissa fall så långt tillbaka som 2014. I den här delen är det inte

¹⁹ NVFS 2016:8 om miljörapport (konsoliderad 2022-01-01) och Vägledning Miljörapportering – 26 kap. miljöbalken (Naturvårdsverket 2024-02-03); [Miljörapportering – kapitel 26 miljöbalken \(naturvardsverket.se\)](#)

²⁰ [SMP Svenska MiljörapporteringsPortalen - Revision 958 \(lansstyrelsen.se\)](#)

fråga om en redovisning för vägledande rättspraxis, utan enbart en beskrivning av hur villkoren utformats vid tillståndsprövningen i dessa mål. Oftast har det skett redan i miljöprövningsdelegationen, varefter ärendet har gått vidare till överprövning i domstol efter överklaganden som rört andra saker. Frågan om kontroll och uppföljning har följaktligen inte varit föremål för vidare diskussioner i dessa avgöranden. Att vi ändå har valt att titta på dessa mål har varit ett sätt att göra ett urval. Sättet kan givetvis kritiseras, men detsamma gäller alla urvalsmetoder som är aktuella för en studie med denna inriktning. Om vi i stället hade valt ett antal ärenden från var och en av landets tolv miljöprövningsdelegationer hade fördelningen blivit synnerligen ojämn, såväl i tid som i antal tillstånd som meddelas. Det är dessutom så att miljöprövningsdelegationernas tillståndsbeslut inte publiceras på nätet, vilket innebär att alla slags sökningar – oavsett vilken metod man väljer – praktiskt sett enbart kan täcka sådana ärenden som av en eller annan orsak överklagats till mark- och miljödomstol.²¹ Då vi varit ute efter att få en provkarta över hur kontrollfrågan regleras i praktiken som utgångspunkt för en diskussion om tillstånd och uppföljningen artskyddet anser vi att urvalet bör accepteras. Vi menar också att vi därmed har uppnått en rimlig representativitet i urvalet, såväl geografiskt som tidsmässigt. Då vår tidigare studie av samtliga tillståndsbeslut om vindkraft mellan åren 2014 och 2018 visade att lojaliteten inom systemet är stor saknas anledning att tro att det har utvecklats någon ”regional praxis” som på något betydelsefullt sätt skiljer sig från hur mark- och miljödomstolarna respektive MÖD ser på saken.

2.2.2 MÖDS PRAXIS OM VILLKOR OM KONTROLLPROGRAM

En sökning på Domstolsverkets hemsida för rättsinformation²² ger sex träffar för sökordet ”kontrollprogram” under fliken för Mark- och miljööverdomstolens domar.²³ Inget av dessa handlar om vindkraft, än mindre om kontroll och uppföljning av tillstånd för sådan verksamhet. Det är ändå tydligt att såväl miljöprövningsdelegationerna som mark- och miljödomstolarna – inbegripet MÖD – har tagit dessa avgöranden som utgångspunkt när man formulerat villkor om kontrollvillkor i tillstånd till vindkraft, varför det kan vara på sin plats att redogöra för denna vägledande praxis. Då praxisen som ingår i Domstolsverkets referat är relativt gammal är det även intressant att redogöra för några senare MÖD-avgöranden. En noggrannare redogörelse för samtliga dessa avgöranden finns i bilagan (del I) till denna rapport.

²¹ I forskningsprojektet PROSPEC vände vi oss till var och en av miljöprövningsdelegationerna och begärde ut samtliga tillståndsbeslut om vindkraft som meddelats mellan 2014 och 2018, men en sådant tillvägagångssätt hade inte varit rimligt i det här fallet med tanke på det begränsade syftet med sökningen i detta projekt.

²² [Domstolsväsendets rättsinformation](#)

²³ MÖD 2003:8 *Volvo i Torslanda*, MÖD 2003:131 *Birka Värme*, MÖD 2005:10 *Sydhamnen i Södertälje*, MÖD 2009:2 *Begränsningsvärdet i Ljungby*, MÖD 2009:8 *Buller på Debaser* och MÖD 2009:9 *Växjö Energi*. Man kan i och för sig diskutera om enbart de avgöranden som ingår i rättsfallsamlingen bör anses vara ”vägledande”, då det åtminstone under de första 10-15 åren saknades en reglerad ordning för urvalet. För enkelhets skull har vi emellertid utgått från att träffarna har avsett de viktigaste domarna.

De första målen som behandlade frågan om kontroll och kontrollprogram kom i början av 2000-talet. De gällde i och för sig tillämpningen av miljöskyddslagen (1969:387, ML), men problematiken och reglerna var i stort sett desamma. Målen gäller dessutom en fråga som ligger lite sidan av dem som diskuteras i vår rapport, nämligen om villkor med begränsningsvärden för utsläpp och andra emissioner ska utformas som gränsvärden, riktvärden eller på något annat sätt. Till den frågan hör också om mätmetoden uttryckligen ska anges redan i villkor eller om det ska överlämnas till tillsynsmyndigheten att fastställa i kontrollprogrammet för verksamheten. I MÖD 2003:8 uttalade domstolen att det i regel inte är lämpligt att i villkor detaljreglera hur kontrollen av utsläpp ska ske, då den frågan därmed skulle bli rättskraftigt avgjord. Det skulle i sin tur förutsätta omprövning om det skulle framkomma en ny och bättre metod. Domstolen uttalade att *”(i)stället bör kontrollmetoden läggas fram inom ramen för det kontrollprogram som upprättas av länsstyrelsen och bolaget i samråd”*. Avgörandet följdes upp av MÖD 2003:131, där domstolen uttalade (vår anm.):

I praxis har frågan i allmänhet hanterats så att det i tillståndsbeslutet föreskrivits att verksamhetsutövaren skall ge in ett förslag till kontrollprogram, som därefter har handlagts som en tillsynsfråga. Tillsynsmyndigheten har därvid förelagt verksamhetsutövaren att genomföra kontrollen enligt programmet med stöd av 43 § miljöskyddslagen (motsv. 26 kap. 21 § MB).

MÖD tillade att det visserligen förekommer att mätmetoden anges i villkor – vilket också förutsätts i några EU-direktiv – men det är ovanligt. Med den ”svenska modellen” med tillstånd med en omfattande rättskraft och en giltighet som oftast inte är tidsbegränsad är det fortfarande en lämpligare ordning att reglera kontrollen i efterhand, då ett tillsynsbeslut kan ändras på ett mera formlost sätt. Enligt domstolen saknas därför anledning att ändra på denna rollfördelning mellan tillståndsmyndighet, tillsynsmyndighet och tillståndshavare. Det är alltså tillräckligt att föreskriva ett villkor om att det ska finnas ett kontrollprogram. Den årliga miljörapport som tillståndshavaren är skyldig att lämna ska sedan redovisa de åtgärder som vidtagits för att uppfylla villkoren och resultaten av dessa. Hur kontrollen ska läggas upp i det enskilda fallet måste dessutom avgöras utifrån villkorets konstruktion, vilka slags mätmetoder som finns tillgängliga och vad för slags utsläpp det är fråga om. Det som är avgörande för hur kontrollen ska utformas – uttalar MÖD – är att den ska ge information som visar att villkoren uppfyllts. Om så inte är fallet åligger det tillståndshavaren och tillsynsmyndigheten att i sina respektive roller vidta åtgärder, vilket kan ske inom ramen för kontrollprogrammet.

I rättsfallet MÖD 2005:10 – som snarast gällde tillståndsprövningen omfattning – fastställde MÖD följande villkor om kontrollprogram:

För verksamheten skall finnas ett kontrollprogram, som möjliggör en bedömning av om villkoren följs. I kontrollprogrammet skall anges mätmetoder, mätfrekvens och utvärderingsmetoder.

Den här tendensen att genom villkor enbart tydliggöra vilka utsläppsvärden som skulle innehållas och att kontrollen ska fastställas genom kontrollprogrammet förstärktes efter Högsta domstolens avgörande NJA 2006 s. 310. I det målet poängterade HD villkorens betydelse i straffrättsligt hänseende och att det tydligt måste framgå vad som krävdes för att undgå ansvar för villkorsbrott. Som en konsekvens utmönstrades begreppen ”gränsvärde” respektive ”riktvärde” från utformningen av villkor för begränsningsvärden för utsläpp och emissioner. I MÖD 2009:2 uttalade domstolen att villkor om begränsningsvärden ”i stället bör preciseras genom att kontrollen av dem fastställs så att åtminstone kraven i 22 kap. 25 § MB uppfylls”.²⁴ Det får enligt MÖD inte råda någon tvekan om innebörden av ett villkor i ett tillstånd, vare sig för tillståndshavaren som har att följa kraven eller för tillsynsmyndigheten som ska kontrollera efterlevnaden. Att tillståndsvillkoren preciseras tydligare gör det också lättare för tillståndsmyndigheten att bedöma rimligheten i kraven enligt 2:7 MB. Resonemanget följdes upp i MÖD 2009:9.

Förutom de refererade rättsfallen – som alla meddelades under millenniets första decennium – finns några senare domar från MÖD som är av intresse. Av avgörandet om *Ingarö Varv*²⁵ följer att ett beslut av en tillsynsmyndighet om att godkänna ett kontrollprogram är ett beslut som kan överklagas av dem som berörs av verksamheten. MÖD poängterar också att ett godkänt kontrollprogram inte har en sådan rättskraft att det kan ändra vad som föreskrivits i tillståndet, dvs. att kraven på verksamheten inte kan skärpas eller lindras genom skrivningar i kontrollprogrammet. Slutligen tillkommer domarna om *Västerås flygplats*²⁶ och *Ängens reningsverk* i Linköping²⁷ som båda går i linje med tidigare praxis. I det förra uttalar domstolen att det ”saknas anledning att föreskriva om ytterligare preciseringar av hur kontrollen ska ske” utöver det som framgick av ett sedvanligt villkor om kontrollprogram som meddelats av underrätten. I avgörandet från Linköping uttalade MÖD att då metoderna för provtagning för verksamheten kan komma att utvecklas eller ersättas av föreskrifter bör den närmare kontrollen inte bestämmas i villkor. Det räcker alltså med ett villkor som säger att det ska finnas ett kontrollprogram som ska godkännas av tillsynsmyndigheten. En ändring i kontrollprogrammet för att anpassa metoderna kan dessutom hanteras på ett mera formlost och smidigare sätt än om kontrollmetoderna slås fast i ett tillståndsvillkor. Därefter fastställde domstolen det sedvanliga villkoret:

Ett aktuellt kontrollprogram för verksamheten som omfattar kontroll av verksamhetens omfattning, villkor, föreskrifter och verksamhetens påverkan på miljön ska finnas och följas. Ett förslag till kontrollprogram ska lämnas till tillsynsmyndigheten för godkännande senast 3 månader innan reningsverket planeras att tas i drift, om inte tillsynsmyndigheten medger annat.

²⁴ Målet gällde regleringen av bullerfrågor, liksom MÖD 2009:8.

²⁵ MÖD 2022-01-18; M 11366-20 *Ingarö varv*.

²⁶ MÖD 2022-02-03; M 898-20 *Västerås flygplats*.

²⁷ MÖD 2022-02-18; M 8146-20 *Ängens reningsverk* i Linköping.

2.2.3 VILLKOR OM KONTROLLPROGRAM I TILLSTÅND 2018-2023

Nästa steg är alltså att studera hur villkor om kontroll och uppföljning har formulerats i tillstånd till vindkraft under åren 2018-2023. En sökning på nätet efter avgöranden från MÖD med användning av sökorden ”551-” (verksamhetskoderna hos miljöprövningsdelegationerna för ärenden om tillstånd för vindkraft), ”vindkraft” och ”tillstånd” alternativt ”ändringstillstånd” under dessa år ger närmare 70 träffar.²⁸ Av dessa har 14 kunnat användas för studien och de redovisas i bilagan till denna rapport (del I).²⁹ Övriga träffar är sådana där tillstånd nekats, mål som återförvisats och alltså inte är slutligt avgjorda, förlängd igångsättningsstid eller slutliga villkor för särskilda frågor (inte naturvård eller artskydd) i befintliga tillstånd, nät-koncessioner, tillsynsärenden och liknande.

Av de 14 avgörandena om tillstånd som meddelats de sex åren har alla gällt landbaserad vindkraft. Villkoren om kontrollprogram har meddelats av MPD i första instans och inte i något fall har de ändrats av mark- och miljödomstolen eller MÖD. Däremot har MÖD övervägt eller diskuterat villkoret i två mål (*Rödene* och *Finnåberget*, se nedan). Diskussionen kring innehållet i kontrollprogrammen har gällt buller och skuggor, rennäringen och – i viss mån – artskydd (fåglar och fladdermöss). Den övergripande bilden är att länsstyrelsen och miljöorganisationerna förordar uttryckliga krav på kontroll och uppföljning av artpåverkan, medan sökanden oftast – men inte alltid – inte uttalar sig eller är emot. Besluten från miljöprövningsdelegationerna är relativt likartade; de börjar gärna med en påminnelse om att alla typer av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter omfattas av kravet på egenkontroll enligt 26:19 MB och egenkontrollförfordningen (1998:901, FVE). För att egenkontrollen ska kunna fungera bör ett särskilt kontrollprogram tas fram och inlämnas till tillsynsmyndigheten. Det förekommer också att det anges uttryckligen att kontrollprogrammet ska vara aktuellt och uppdateras vid behov.

I besluten görs också regelmässigt uttalanden om att villkoret om kontrollprogram inte behöver innehålla någon detaljerad reglering av hur kontrollen ska bedrivas, utan frågor om dess omfattning och genomförande bör behandlas i samråd mellan tillsynsmyndigheten och tillståndshavaren. I åtta av de studerade fallen anges i villkoret följaktligen bara att det ska finnas ett kontrollprogram för både anläggnings- och driftsfasen samt att verksamheten ska kontrolleras med avseende på mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod (*Storhöjden*, *Sköllunga*, *Vitberget*, *Fjällberg*, *Grönhult*, *Lervik*, *Finnåberget* och *Rödene*). I ett fall saknas villkor om

²⁸ Vi har använt oss av söktjänsten JP Miljönet (<https://www.jpifonet.se>) som uppger att den har lagt in samtliga domar av mark- och miljödomstolarna och MÖD. Även om det kan saknas enstaka avgöranden är tjänsten den mest kompletta som finns att tillgå på miljöområdet.

²⁹ MÖD 2018-03-13; M 6328-16 *Hornmyran*, MÖD 2018-04-13; M 3648-17 *Storhöjden*, MÖD 2018-05-03; M 1862-17 *Tornäs*, MÖD 2018-06-13; M 6313-17 *Rödene*, MÖD 2018-06-18; M 4249-17 *Sköllunga*, MÖD 2018-06-19; M 6331-17 *Markbygden Etapp 2*, MÖD 2018-10-02; M 9618-17 *Vitberget*, MÖD 2019-04-01; M 9258-17 (MÖD 2019:5) *Fjällberg*, MÖD 2019-05-09; M 4293-18 *Grönhult*, MÖD 2019-12-16; M 1845-19 *Lervik*, MÖD 2022-04-26; M 610-21 *Stora Lönhult och Brokafall*, MÖD 2022-11-02; M 11168-21 *Siggebohyttan*, MÖD 2023-09-08; M 3359-22 *Stormyrberget* och MÖD 2023-09-28; M 6204-22 *Finnåberget*.

kontrollprogram helt (*Stormyrberget*), men miljöprövningsdelegationen påminner i beslutsskälerna om att tillståndshavaren enligt 26:19 MB fortlöpande ska kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga olägenheter för människors hälsa eller miljön, samt i övrigt iakttä vad som sägs i FVE.

Beslutet om *Sköllunga* är illustrerande i det här avseendet. Villkoret om kontrollprogram var den gängse, om än med tillägget att de kumulativa effekterna av buller och skuggor måste följas upp:³⁰

Ett aktuellt kontrollprogram ska finnas för verksamheten och följas. Kontrollprogrammet ska visa hur villkoren följs och hur verksamhetens påverkan på hälsa och miljön i övrigt undersöks. Programmet ska bland annat ange hur verksamheten kontrolleras med avseende på mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod. Programmet ska även omfatta en beskrivning av hur samverkan med eventuella närliggande vindkraftsverksamheter ska ske för att säkerställa att föreskrivna buller- och skuggnivåer innehålls vid bostäder. Förslag till kontrollprogram ska lämnas till tillsynsmyndigheten senast tre månader efter det att detta tillstånd har tagits i anspråk.

Beslutet överklagades av enskilda hela vägen upp till MÖD. En av de avgörande frågorna gällde utredningen av fiskgjusepopulationen i området. Efter kompletterande utredningar ansåg MÖD att underlaget var tillräckligt för att bedöma att påverkan på arten inte skulle bli betydande och att tillståndet kunde meddelas. Det tekniska rådet var emellertid skiljaktigt och ville avslå ansökan med hänvisning till att utredningen var bristfällig. Trots att artskyddsfrågan alltså var kontroversiell nämndes ingenting om uppföljning av påverkan på fiskgjusen i villkoret om kontrollprogrammet, utan MÖD nöjde sig med den sedvanliga skrivningen. Ett liknande beslut är det om *Rödene*. Här hade Länsstyrelsen, den kommunala miljönämnden och en lokal miljöorganisation begärt en uttrycklig skrivning om att kontrollprogrammet skulle omfatta uppföljning av fåglar och fladdermöss. Miljöprövningsdelegationen menade däremot att det inte var befogat med ett sådant förtydligande i villkoret och avslog dessa yrkanden. Tillståndet fastställdes slutligen av MÖD med oförändrat villkor om kontrollprogram.³¹

Även om villkoren om kontrollprogram är tysta när det gäller vad som ska kontrolleras finns ofta skrivningar i beslutstexten om vad de bör täcka. I exempelvis tillståndet för *Storhöjden* betonar miljöprövningsdelegationen vikten av att kontrollprogrammet ska omfatta kontroll och uppföljning av påverkan på fladdermöss, ljud, skuggor, fågelliv inkluderat kungsörn samt påverkan på rennäringen.

³⁰ MPD/Västra Götaland 2015-12-02; 551-39153-2013, villkor 12.

³¹ Ett tidigare sådant exempel är MÖD 2014-08-27; M 9473-13 där ett villkor om uppföljning av fåglar och fladdermöss inom tre år underkändes med motiveringen (sid. 13): *Mot bakgrund av att frågan om stoppreglering regleras slutligt i villkor 6 anser Mark- och miljööverdomstolen att det inte finns skäl att förordna om en uppföljande kontroll i enlighet med villkor 8. Detta villkor ska därför upphävas.* Det här avgörandet hänvisas till ibland när förslag om uppföljningsvillkor avslås, se bl.a. MMD/Nacka 2021-06-26; M 52-21 *Galtryggen*.

Kontrollprogrammet ska också vara utformat på ett sådant sätt att det tydliggör hur sökandens åtaganden kan kontrolleras. Vidare skriver delegationen:³²

Miljöprövningsdelegationen vill påpeka att de bedömningar som gjorts ovan utgår från nu kända förhållanden och befarad påverkan på skyddade arter och livsmiljöer. Det kan inte uteslutas att det, efter att detta tillstånd har meddelats eller efter att verksamheten har påbörjats, framkommer nya uppgifter, t.ex. om att skyddade fågelarter förekommer inom anläggningsområdet, eller uppstår nya förhållanden som innebär att bestämmelserna i artskyddsförordningen aktualiseras. Detta kan i sin tur medföra behov av skyddsåtgärder/skyddsavstånd eller andra typer av inskränkningar av verksamheten. Dessa frågor hanteras av tillsynsmyndigheten och inom ramen för verksamhetsutövarens egenkontroll.

Sedan finns också flera exempel i de 14 tillstånden där tillståndsvillkoren ställer uttryckliga krav på vad som ska följas upp. Sådana skrivningar är vanliga när det gäller påverkan av buller och skuggor. För dessa störningar ställs ofta krav på återkommande kontroller, dels i själva gränsvärdesvillkoren, dels i villkoret om kontrollprogram. Detsamma gäller påverkan på rennäringen. Som redan nämns finns också krav på bedömningar av de kumulerade effekterna av flera verksamheter på närboende och för rennäringen. Även när det gäller påverkan på skyddade arter visar vår genomgång sådana exempel; *Markbygden Etapp 2, Hornmyran, Tornäs, Grönhult* samt *Stora Lönhult och Brokafall*. Det förstnämnda är speciellt på så vis att det tillståndet föregicks av en tillåtlighetsprövning av regeringen där det föreskrevs att sökanden skulle i samråd med kommunen upprätta ett program för att undersöka vindkraftsanläggningens påverkan på flora och fauna, i synnerhet fåglar.³³ Programmet drivs idag i ett samarbete mellan bolaget, länsstyrelsen och Kungsörnsgruppen i Norrbotten. I beslutet om *Hornmyran* föreskrivs att kontrollprogrammet ska särskilt redovisa hur påverkan på örn följs upp. Här skriver miljöprövningsdelegationen i beslutsskälerna att det inte är lämpligt att i detalj styra hur programmet ska se ut, utan att det ska vara ett levande dokument som kan ändras utifrån gällande förhållanden. Kontrollprogrammet ska också kunna förnyas vid olika skeden av parkens livslängd eftersom förutsättningarna kan variera mellan de olika faserna.³⁴ I beslutet om *Tornäs* anger miljöprövningsdelegationen att kontrollprogrammet ska omfatta en uppföljning av påverkan på fladdermöss, vilken kan ligga till grund för ytterligare krav på försiktighetsmått av hänsyn till arten. Tillståndet innehåller därför en delegation till tillsynsmyndigheten om att fatta beslut om ytterligare villkor om detta.³⁵ I *Grönhult* gör miljöprövningsdelegationen följande intressanta uttalande om innehållet i kontrollprogrammet:³⁶

³² MPD/Västernorrland 2016-02-22; 551-8715-2016, sid. 33 resp. 35.

³³ Regeringens (Miljödepartementet) beslut 2010-03-04 (M2009/1517/F/M).

³⁴ MPD/Västerbotten 2014-04-25; 551-7132-2011, sid. 13.

³⁵ MPD/Västernorrland 2015-05-05; 551-5307-2013, villkor 16 och D1.

³⁶ MPD/Västra Götaland 2016-09-14; 551-41713-12, sid. 35.

Miljöprövningsdelegationen anser att det i detta fall är befogat att uttryckligen ange att kontrollprogrammet ska innehålla en uppföljning av tjäder eftersom en del av det ansökta vindparksområdet är av större betydelse för tjäder. Delegationen anser att en uppföljning under tre år initialt är lämpligt. Om och i vilken omfattning naturvärden i övrigt bör följas upp i kontrollprogram avstår delegationen att reglera i villkor utan detta är en fråga som får tas upp inom ramen för tillsynen och kontrollprogrammet.

Även i tillståndet om *Stora Lönhult och Brokafall* finns ett villkor om kontrollprogram med ett uttryckligt krav på fortlöpande kontroll av ett tjäderspel, denna gång utan tidsbegränsning.

I flera tillståndprocesser har sökanden gjort åtaganden som följs upp i besluten. I *Tornäs* återspeglade villkoret om kontrollprogram ett åtagande som gjorts med avseende på fladdermössinventering. I andra fall listas sökandens åtaganden upp i tillståndsbeslutet, medan de i en tredje kategori bara omnämns i beslutsskälerna, ibland med hänvisning till MKBn. I *Rødene* sades ingenting i villkoret om vad kontrollprogrammet skulle innehålla. Däremot gjorde MÖD ett intressant uttalande i sin dom från 2018:³⁷

Mark- och miljööverdomstolen noterar att bolaget redan vid miljöprövningsdelegationen åtagit sig att följa upp vindkraftverkens påverkan på fladdermöss och vid behov vidta åtgärder i form av installation av s.k. BAT-mode. Med hänsyn till den utredning om påverkan på fladdermöss som bolaget utfört får en reglering genom det allmänna villkoret i detta fall anses vara tillräckligt.

I *Siggebohyttan* är villkoret om kontrollprogram tyst när det gäller vad som ska följas upp. Däremot gjorde sökanden ett åtagande i MKBn om att följa upp påverkan på storlom genom ett särskilt undersökningsprogram för övervakning av häckningsområdet, vilket omnämns i beslutet.

Genomgången avslutas med *Finnåberget*, det enda ärende där MÖD faktiskt uttalade sig i frågan om kontrollprogrammets innehåll. Här hade miljöprövningsdelegationen beslutat om ett villkor om kontrollprogram som inte angav mer än det vanliga, dvs. vad som framgår av 22:25 p.3 MB. Därutöver gavs en delegation till tillsynsmyndigheten att besluta om Batmode om betydande påverkan på fladdermöss kunde påvisas. Mycket av diskussionen i överprövningen därefter rörde bullerfrågan. MÖD preciserade bullervillkoret och gjorde i det sammanhanget följande allmänna uttalande som bekräftar den äldre rättspraxisen kring villkor och kontrollprogram:³⁸

Enligt 22 kap. 25 § första stycket 3 miljöbalken ska en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet i förekommande fall innehålla

³⁷ MÖD 2018-06-13; M 6313-17 *Rødene*, sid. 14.

³⁸ MÖD 2023-09-28; M 6204-22 *Finnåberget*, sid. 8.

bestämmelser om tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod. Hur noggrant kontrollen ska anges i villkoren, och vad som kan överlämnas till tillsynen och därmed anges i kontrollprogrammet i stället, är en avvägningsfråga (jämför rättsfallen MÖD 2003:131 och MÖD 2009:2). Det har emellertid inte framkommit någon omständighet som motiverar att metoden för bullermätning behöver regleras i tillståndet i detta fall. Villkoret ska därför också ändras så att kravet om obligatorisk immissionsmätning utgår.

2.2.4 PRELIMINÄRA SLUTSATSER KRING VÄGLEDANDE RÄTTSPRAXIS OCH UTFORMNINGEN AV TILLSTÅNDSBESLUTEN

Så här långt komna ska vi enbart dra slutsatser av MÖDs vägledande rättspraxis och genomgången av tillståndsbesluten för vindkraft under åren 2018-2023. Genom att jämföra dessa slutsatser med resultaten av vår djupstudie av de 28 vindparkerna har vi kunnat bilda oss en uppfattning om i vilken utsträckning som de teoretiska utgångspunkterna i tillståndsbesluten håller när det kommer till den praktiska tillämpningen i tillsynsarbetet. Mötet mellan ”teorin” och ”praktiken” bildar sedan utgångspunkten för våra slutsatser och rekommendationer i rapportens sista kapitel.

En inledande slutsats är redan nämnd, nämligen att i nästan alla tillstånd under perioden formulerades villkoren om kontroll, uppföljning och kontrollprogram redan av miljöprövningsdelegationen. I endast ett fåtal fall går att läsa ut av tillståndsbesluten att det förts en diskussion i frågan. Ibland har det medfört att MÖD skruvat i skrivningarna om kontroll och uppföljning i de materiella villkoren, mestadels när det gäller buller och rennärning. I enbart ett fall har MÖD ändrat ett villkor om kontrollprogram.

När det sedan gäller villkoren om kontrollprogram följer de vanligen den modell som sattes upp redan i avgörandena MÖD 2003:131 och MÖD 2009:2. Det innebär att villkoret enbart upprepar vad som framgår av 22:25 p. 3 MB, dvs. att det ska finnas ett kontrollprogram och att där ska anges ”mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod”. Det är lite förvånande, då den rättspraxisen avser *hur* tillsynsmyndigheten ska kontrollera att villkoren följs, inte *vad* som ska kontrolleras. Möjligen kan det faktum att MÖD har betonat att det måste vara möjligt att göra en rimlighetsbedömning enligt 2:7 MB vid provningstillfället påverka tillståndsmyndigheterna att vara försiktiga med vilka krav de ställer. Även inställningen att kontrollprogrammen syftar till att följa upp givna villkor kan verka i samma riktning. Med den inskränkningen blir det tydligt att uppföljningen inte kan täcka in de grundläggande förutsättningarna för tillståndet eller förändringar i omgivningen och de skyddade intressena. Risken uppstår då att – tvärtemot de utgångspunkter som ofta anges i tillståndsbesluten – villkoren om uppföljning och kontroll blir vare sig effektiva eller adaptiva. Den här frågan bildar en av utgångspunkterna för vår fortsatta undersökning.

En ytterligare slutsats så här långt gäller de åtaganden som görs av sökanden i tillståndsprocessen. Som nämnts kan sådana återges uttryckligen i tillståndsbesluten

eller framgå av ansökan om tillstånd eller i den föregående MKBn. Det är tydligt från MÖDs vägledande rättspraxis att sådana åtaganden är en del av villkoren för tillståndet då de täcks av det s.k. allmänna villkoret som inleder varje tillståndsbeslut: *Om inte annat följer av övriga villkor ska verksamheten bedrivas i huvudsak i enlighet med vad sökanden har angett i ansökningshandlingarna och i övrigt åtagit sig i ärendet.* Att studera om sådana åtaganden följs upp i kontrollprogrammen och tillsynen har därför varit ytterligare en fråga för vår djupstudie.

3. Djupstudien av 28 vindparker

3.1 Inledning om metoden

För att bilda oss en uppfattning om hur kontroll och uppföljning av påverkan på arter och naturmiljöer fungerar har vi valt ut 28 vindkraftsanläggningar med minst fem turbiner ("vindparker") som varit i drift i några år. Vi har strävat efter geografisk fördelning så att olika regioner är representerade och fokuserat på sådana vindparker där artskyddsfrågan varit en central fråga i tillståndsprövningen. Urvalet är främst fokuserat på landbaserad vindkraft då de havsbaserade vindparkerna är få. Vindbrukskollen innehåller information om fyra (*Bockstigen* i drift 1998, *Lillgrund* 2007, *Vindpark Vänern* 2009, *Kårehamnsporten* 2013³⁹), men i praktiken går *Vindpark Vänern* och *Bockstigen* bort då de är för små. Återstår alltså bara två, varav vi har valt att titta närmare på *Kårehamnsporten* utanför Öland för att få en helhetsbild. När det gäller de landbaserade har vi valt mellan ett och fyra ärenden från var och en av de tolv länsstyrelser som är värdar för en miljöprövningsdelegation (MPD). I delar av landet är få vindparker etablerade under perioden och saknar därför representation i studien, i synnerhet Skåne och östra Svealand (figur 2). Troligen spelar markkonkurrensen i de tätbebyggda områdena in. En jämförelse med installerad effekt av vindkraft i Sveriges kommuner visar en liknande bild.⁴⁰ En stor andel av vindparkerna under den aktuella perioden är etablerade i norra Sveriges boreala skogslandskap, vilket också återspeglas i vårt urval.

För de utvalda parkerna har vi studerat miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan, besluten och samtliga domar i den mån som besluten överprövats. De flesta beslut har gällt ursprungliga ansökningar om tillstånd enligt 9 kap. MB för vindparker. Vi har emellertid också tagit med några ändringstillstånd och prövotidsutredningar med fastställande av slutliga villkor för att fånga in flera situationer där nya krav på kontroll och uppföljning kan vara en del av prövningen.⁴¹ Därefter har vi begärt ut kontrollprogrammen från tillsynsmyndigheterna och de årliga miljörapporterna från Svenska Miljörapporteringsportalen (SMP) för varje anläggning. I några fall har vi sedan kompletterat materialet med intervjuer av tillsynsmyndigheterna för de utvalda vindparkerna. Vi har även genomfört intervjuer och seminarier med vindkraftbranschen och Naturvårdsverket.⁴²

³⁹ Det finns även äldre havsparker som nu är nedmonterade, t.ex. *Utgrunden* i Kalmarsund.

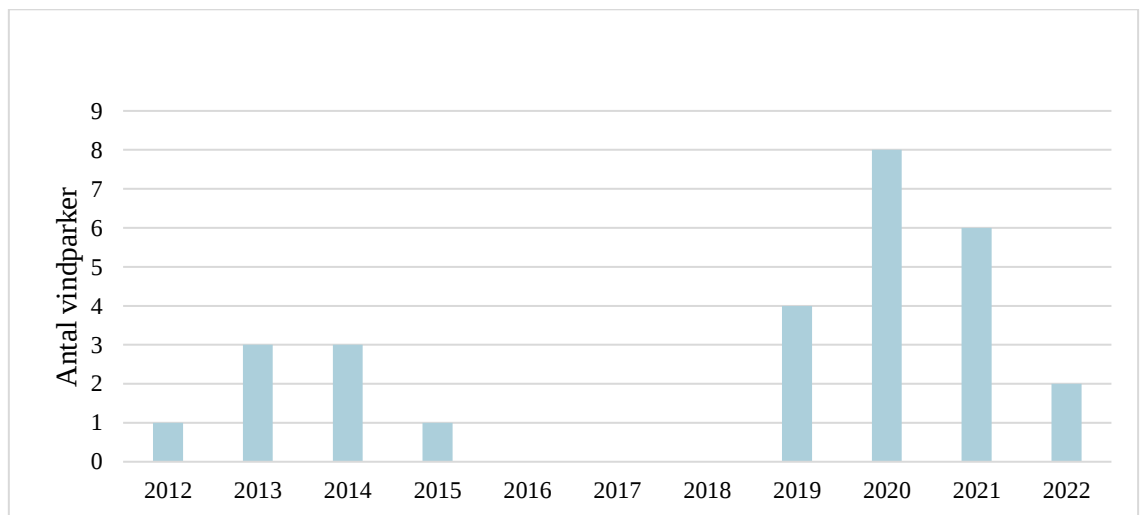
⁴⁰ Energimyndigheten 2024-04-22; <https://www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2024/ar-2023-bidrog-vindkraften-med-cirka-21-procent-till-sveriges-elproduktion/>

⁴¹ Det gäller formellt även förlängning av igångsättningsstid enligt 24:2 2 st. MB, men i praktiken begränsas den prövningen till om det funnits godtagbara skäl för dröjsmålet med anläggningen av parken.

⁴² Vi har intervjuat personer från följande organisationer (ytterligare information finns i bilagan till rapporten). Tillsynsmyndigheter: Miljönämnderna i Helsingborg, Laholm, Alvesta, Kristianstad, Borgholm, Varberg, Ludvika, Umeå och Piteå, Länsstyrelsen i Västernorrland och Länsstyrelsen i Kalmar, Naturvårdsverket, företagen Vattenfall, RWE, Cloudberry och Vardar samt Sveriges Ornitologiska förening/Birdlife Sverige, Kullabygdens Ornitologiska Förening och Tjust fågelklubb.

Givetvis är det många vindparker som *inte* är med i vårt urval, varför vi kan kritiserar för att dra slutsatser utifrån ett material som inte är representativt. Urvalet haltar också på så sätt att det kan vara svårt att jämföra en liten park med fem turbiner (*Gärdshyttan* i Askersund) med en av Sveriges största vindparker med 440 turbiner (*Markbygden Etapp 2* i Piteå).⁴³ Tillstånden skiljer sig också åt på det viset att vissa har angivna koordinater för turbinernas placering, medan andra – oftast de större – anger bara området för parken (s.k. box-modell). Den geografiska spridningen gör givetvis också att de skyddsvärda naturmiljöerna och arterna skiljer sig åt. För att exemplifiera; olika fågelarter har olika skyddsbehov i norr och i söder, liksom att högriskarter av fladdermöss är vanligare i södra Sverige och skyddsbehovet större under en längre period av året genom den varmare väderleken. Trots dessa skillnader menar vi att den bild som träder fram i jämförelsen är så entydig att den mycket väl går att använda för en allmän diskussion kring miljöbalkstillstånd, uppföljningen av artskyddet och systemet för tillsyn och kontroll.

Driftstart i urvalet ligger i perioden mellan 2013-2022 med två toppar, en tidigt och en sent i perioden (figur 1). Detta speglar även utvecklingen nationellt i Sverige.



Figur 1. Driftstart för vindparkerna i urvalet n=28

⁴³ Regeringens tillåtlighetsbeslut omfattade 1 200 turbiner, men exploateringen sker etappvis med olika verksamhetsutövare. Enligt tillsynarna i Piteå blir det knappast fler än ca 800 turbiner när parken är fullt utbyggd.

3.2 De studerade vindparkerna



Figur 2. Den geografiska placeringen av de 28 vindparkerna i urvalet. Sifferförklaring finns i tabellen nedan.

Tabell 1. Vindparker som ingår i djupstudien (för närmare information, se bilagan, del II)

Vindpark	Kommun	Antal turbiner	I drift	Tillsynsmyndighet
På land				
1. Tommared	Laholm	7	2014	Laholms MN ⁴⁴
2. Bohult	Halmstad	8	2014	Halmstads MN
3. Örken-Munkaböl	Halmstad o Hylte	6	2012	Halmstads o Hylte MN
4. Åby-Alebo	Mönsterås	36	2021	Mönsterås MN
5. Lyngsåsa	Alvesta	22	2021	Alvesta MN
6. Hornamossen	Habo o Mullsjö	10	2021	Habo o Mullsjö MN
7. Sötterfällan	Jönköping	11	2019	Jönköpings MN
8. Fredriksdal	Nässjö	16	2013	Nässjö MN
9. Lemnhult	Vetlanda	32	2013	Vetlanda MN
10. Årjäng	Årjäng	8	2014	Lst/Värmland
11. Gärdshyttan	Askersund	5	2020	Sydnärkes MN
12. Laxåskogen	Laxå o Askersund	7	2019	Sydnärkes MN
13. Målareberget	Norberg	27	2021	Västmanland-Dalarna MN
14. Enviksberget	Falun	10	2019	Lst/Dalarna
15. Orrberget/Stensvedberget	Ludvika	10	2019	Ludvika MN
16. Tönsen	Bollnäs	27	2020	Lst/Gävleborg
17. Länsterhöjden	Ånge	20	2020	Lst/Västernorrland
18. Hästkullen	Timrå o Härnösand	92	2021	Lst/Västernorrland
19. Storflötten	Ånge	36	2020	Lst/Västernorrland
20. Kråktorpet	Sundsvall	43	2019	Sundsvalls MN
21. Björkhöjden-Björkvattnet	Sollefteå	90	2016	Lst/Västernorrland o Jämtland
22. Stamåsen	Sollefteå	26	2013	Lst/Västernorrland
23. Högaliden	Umeå	25	2021	Umeå MN
24. Aldermyren	Skellefteå	17	2020	Skellefteå MN
25. Brännliden	Skellefteå	10	2019	Skellefteå MN
26. Lehtirova	Pajala o Gällivare	52	2018	Pajala o Gällivare MN
27. Markbygden Etapp 2	Piteå	440	2021	Piteå MN
Till havs				
28. Kårehamnsporten	Borgholm	16	2013	Borgholms MN o Lst/Kalmar

⁴⁴ MN står för Miljönämnden, vilket fungerar som en samlingsbeteckning för den nämnd i kommunen som har tillsynsansvaret enligt MB för miljöfarlig verksamhet, oavsett hur den betecknas i den kommunala organisationen.

3.3 Kontroll och uppföljning i de studerade tillstånden

3.3.1 INLEDNING

Avsnitt 2 avslutades med några preliminära observationer, nämligen att:

- I de flesta fall formuleras villkoren om kontroll och uppföljning *redan av miljöprövningsdelegationen* och är därefter inte föremål för diskussion eller ändring
- De flesta *villkor om kontrollprogram* återger enbart vad som framgår av 22:25 MB, nämligen att *det ska finnas ett sådant* och där ska anges ”*mätmetoder, mätfrekvens och utvärderingsmetoder*”.
- Att *vad som ska kontrolleras och följas upp* i stor utsträckning lämnas över till tillsynsmyndigheten att avgöra. Ibland ges instruktioner om detta i beslutsskäl i tillstånden.
- Många kontrollprogram avser *bara att kontrollera om de föreskrivna villkoren* för verksamheten har följts i snäv bemärkelse och tar därmed inte sikte på den allmänna miljöpåverkan eller de grundläggande förutsättningarna för tillståndet.
- Att *sökandens åtaganden* är en viktig del av villkoren för verksamheten då de omfattas av det s.k. *allmänna villkoret* i tillståndet.

De här observationerna har fått bilda utgångspunkt för vår analys av tillstånden för de 28 vindparkerna när vi har studerat hur tillståndet följts upp med avseende på påverkan på naturmiljöer och arter. I slutet av avsnittet drar vi ett antal miljörättsliga respektive naturvetenskapliga slutsatser som sedan – tillsammans med övriga delar av projektet – ligger till grund för våra allmänna rekommendationer i kapitel 6 av rapporten. I den delen diskuterar vi även om det svenska tillståndssystemet lever upp till de miljörättsliga kraven i EU-rätten när det gäller kontroll och uppföljning.

Som redan nämnts omfattar djupstudien vindparker med tillstånd. Vi har tittat på de tre beslutskategorierna;

- 1) Ursprungliga tillstånd,
- 2) Ändringstillstånd,
- 3) Prövotidsredovisningar med fastställande av slutliga villkor för naturvård och artskydd.

De ursprungliga tillstånden avser utan undantag sådan verksamhet som var tillståndspliktig vid tiden för ansökan. Ärenden om ändringstillstånd är sådana där det redan finns ett tillstånd i grunden som tillståndshavaren vill få ändrat (16:2a MB). För vindkraftsverksamhet är det genomgående fråga om att parken inte har börjat anläggas och att tillståndshavaren vill bygga högre turbiner med en annan placering i samma område. Prövningen kan då begränsas till enbart ändringen, samtidigt som tillståndsmyndigheten är oförhindrad att anpassa villkoren i det ursprungliga tillståndet *om de har något samband med den nya verksamheten* (24:8 MB). Formellt finns alltså inget hinder för tillståndsmyndigheten att meddela nya villkor för kontroll och uppföljning av skyddade intressen. En första observation är att så har

emellertid inte skett i de tre ärenden om ändringstillstånd som ingår i vår djupstudie; *Tönsen*, *Björkhöjden-Björkvattnet* och *Högaliden*. Svårigheterna med att göra denna bedömning kan illustreras med det första beslutet om *Tönsen* i Bollnäs. I det ursprungliga tillståndet från 2011 för 42 vindkraftverk med 150 meters höjd meddelades avståndsvillkor för att skydda vissa fågelarter och deras naturmiljöer. Några år senare återkom tillståndshavaren med en ansökan om ändringstillstånd för 28 vindkraftverk med högre höjd (180 meter). Miljöprövningsdelegationen medgav detta och uttalade att villkor som påverkas av ändringen kan ersättas med nya, samtidigt som man ansåg att:⁴⁵

...när det gäller skyddsavstånd till områden med naturvärden och till häckningsplatser för fåglar mm. har detta redan prövats i ursprungstillståndet och kan inte tas upp i denna prövning.

Något liknande kan sägas om fastställande av slutliga villkor efter ett s.k. prøvotidsförordnande enligt 22:27 MB. Ett sådant innebär att om tillståndsmyndigheten anser att verkningarna av en verksamhet inte kan förutses med tillräcklig säkerhet kan man meddela ett utredningsvillkor, samtidigt som det anges en tidpunkt för redovisningen och fastställandet av slutliga villkor. När det gäller vindkraft är det här en vanlig ordning när det gäller hänsyn till rennäringen, men förekommer även när det gäller artskydd. I vår djupstudie är ärendena om *Tommared*, *Fredriksdal*, *Lemnhult* och *Stamåsen* av detta slag.⁴⁶ Också här gäller att tillståndsmyndigheten är oförhindrad att fastställa nya villkor, inte minst om kontroll och uppföljning. Denna möjlighet har heller inte utnyttjats i något av dessa ärenden, utan villkoren har – i likhet med ärendena om ändringstillstånd – uteslutande formulerats i det ursprungliga tillståndet. Orsaken är troligen att villkoren är så allmänt formulerade att de anses vara fortsatt giltiga för det nya ändringstillståndet respektive de slutliga villkoren efter prøvotidsredovisningen. Det bör också noteras att de två ärendekategorierna kan kombineras på så sätt att en ansökan om ändringstillstånd görs under ett pågående prøvotidsförordnande, vilket illustreras av *Björkhöjden-Björkvattnet* i vår studie.

3.3.2 ALLMÄNT OM SYSTEMET FÖR KONTROLL OCH UPPFÖLJNING

I många av de 28 besluten inleds resonemangen om kontroll och uppföljning av verksamheten med en allmän skrivning om vad som gäller för egenkontroll och tillsyn enligt miljöbalken.⁴⁷ Tillståndsmyndigheten påminner gärna om att enligt 26:19 MB ska den som bedriver miljöfarlig verksamhet fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att förebygga miljöpåverkan. För tillståndspliktiga verksamheter gäller att de ska följa bestämmelserna i egenkontrollförordningen (1998:901, FVE). Detta innebär att det för verksamheten ska finnas en fastställd

⁴⁵ MPD/Dalarna 2016-11-24; 551-10296-2015 (*Tönsen*), s. 13.

⁴⁶ Observera att flera av de andra ärendekategorierna också innehåller prøvotidsvillkor, men att det är bara dessa tre som avser redovisning av utredningar under prøvotid och fastställande av slutliga villkor.

⁴⁷ Se t.ex. MPD/Kalmar 2016-01-12; 551-7619-12 (*Åby-Alebo*), s. 70f.

och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret verksamheten. Det ska också finnas dokumenterade rutiner för tillsyn och kontroll av utrustning, liksom för riskbedömningar och undersökningsresultat. Det bör också finnas ett kontrollprogram som revideras vid behov på initiativ av tillståndshavaren eller av tillsynsmyndigheten. Resultaten av kontrollen och uppföljningen ska återges i de årliga miljörapporterna som går in till SMP.

Den här ordningen kan sägas bjuda på en hierarki mellan tillståndsbeslutet, kontrollprogrammet och de årliga miljörapporterna. I beslutet anges förutsättningarna för kontroll och uppföljning genom villkoren, kommentarerna till villkoren och beslutsskäl i övrigt. Genom det allmänna villkoret omfattas även sökandens åtaganden i dessa bindande krav, oavsett om de är återgivna i den föregående MKBn, ansökan, tillståndsbeslutet eller i sökandens skrivelser eller muntliga utfästelser i ärendet. För att ge en fullständig bild av regleringen av den tillståndsgivna verksamheten bör kontrollprogrammet följaktligen återge inte bara villkoren och åtagandena, utan även de instruktioner för kontroll och uppföljning som tillståndsmyndigheten gett i beslutet. Även överenskommelser och avtal som verksamhetsutövaren har ingått bör framgå, liksom myndighetsbeslut och tillsynsförelägganden och hur dessa följts upp. Om villkoret för kontrollprogrammet i tillståndet är knapphändigt när det gäller att ange *vad* som ska följas upp, bör detta i stället framgå i det förslag till kontrollprogram som sökanden ger in till tillsynsmyndigheten. Det är därefter tillsynsmyndighetens uppgift att godkänna förslaget, vilket kan ske antingen implicit eller genom någon form av kommunikation med sökanden. Det godkända kontrollprogrammet ligger sedan till grund för den årliga miljörapportering som sker till SMP.

3.3.3 ETT SEDVANLIGT VILLKOR OM KONTROLLPROGRAM

Ett par inledande kommentarer bör göras när det gäller formuleringen av besluten och skrivningarna om kontroll och uppföljning i djupstudien. Som redan nämnts regleras dessa frågor i det ursprungliga tillståndsbeslutet av miljöprövningsdelegationen, även om undantag finns. Man bör också observera att många av besluten har några år på nacken, vilket gör att de inte i alla delar återspeglar den nu rådande rättspraxisen när det gäller vilka krav som ställs i tillstånden. År 2012 var exempelvis Batmode kontroversiell och kunde sättas på provotid, medan ett sådant villkor idag är standard i de fall som verksamheten kan påverka högriskarter av fladdermöss. Vidare har MÖDs praxis kring tillstånd enligt den s.k. boxmodellen också blivit strängare sedan 2017 vilket givetvis återspeglas i senare tillståndsbeslut på regional nivå.⁴⁸ Möjligen har också domstolarnas tolkningar av EU:s naturvårdsdirektiv – särskilt att artskyddet måste vara säkerställt innan tillstånd kan meddelas – medfört en ökad tveksamhet hos miljöprövningsdelegationerna att ställa uttryckliga krav på uppföljning i dessa frågor, men det är mer en spekulation.

Hur det än är med den saken kan vi konstatera att i merparten av de studerade tillståndsbesluten anges inte något krav på kontroll och uppföljning av påverkan på

⁴⁸ Se Darpö & Sandström (2021): *Artskydd och beslutsprocesser*, avsnitt B 2.5.5.

arter eller naturmiljöer. Det här skiljer sig tydligt från regleringen av buller och skuggor och – inte minst – påverkan på rennäringsen. I dessa frågor regleras ofta uppföljningen direkt i det materiella hänsynsvillkoret, till exempel att bullermätningar ska ske vart femte år eller att samråd ska ske fortlöpande med samebyn för att undersöka påverkan på renbetet i området. När det gäller påverkan på artskyddet är det vanligaste att det inte sägs något i det materiella villkoret, samtidigt som villkoret om kontrollprogram är begränsat till den sedvanliga skrivningen om att det ska finnas ett sådant som möjliggör en bedömning av om villkoren följs. I två av de 28 tillstånden saknas villkor om kontrollprogram helt (*Lehtirova* och *Markbygden Etapp 2*). I de fallen nöjde sig miljöprövningsdelegationen med att erinra att enligt 26:19 MB och FVE är tillståndshavaren skyldigt att fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka och förebygga olägenheter för människors hälsa eller miljön samt att ett förslag till kontrollprogram ska upprättas om tillsynsmyndigheten begär det.⁴⁹

Det är också så att i de enstaka fall som villkoret om kontrollprogram varit uppe till diskussion i överprövningen i domstol har uttryckliga krav på uppföljning avvisats. Ett sådant exempel är *Fredriksdal* där miljöprövningsdelegationen hade skrivit att kontrollprogrammet skulle göra det ”*möjligt att följa upp verksamhetens miljöpåverkan och bedöma om villkoren följs*”. Trots att en sådan skrivning följer av 6 § FVE, ansåg mark- och miljödomstolen att det ”*saknas skäl att avvika från gällande förfarande och särskilt föreskriva om kontroll utöver det som följer av det av bolaget yrkade villkoret*”, dvs. den sedvanliga skrivningen som begränsar kontrollen till att bedöma om villkoren följs.⁵⁰ Däremot fastställde domstolen ett utredningsvillkor om treårig uppföljning av påverkan på fladdermöss i syfte att avgöra om Batmode behövdes. I den provotidsredovisning som sedan skedde i miljöprövningsdelegationen 2017 fastställdes ett sådant villkor.⁵¹ Ett liknande förfarande beslutades i tillståndet för *Tommared*. Här villkorades tillståndet från 2012 med att en uppföljande kontroll skulle ske av vindkraftsparkens påverkan på flyttfåglar, häckande fåglar och fladdermöss inom tre år efter det att det första verket tagits i drift. När så hade skett avslutade miljöprövningsdelegationen provotidsredovisningen, den här gången utan att några nya hänsynsvillkor bestämdes.⁵² Även tillståndet för *Örken-Munkaboll* innehåller ett villkor om uppföljning på rovfåglar som ska ske inom tre år efter att vindparken tagits i drift. I *Bohult* hade miljöprövningsdelegationen beslutat dels om Batmode, dels om en treårig uppföljning av påverkan på

⁴⁹ MPD/Norrbottnen 2014-04-10; 551-8395-2011 (*Lehtirova*), sid. 7 respektive MPD/Norrbottnen 2014-05-20; 551-3836-2013 (*Markbygden Etapp 2*), sid. 7. För *Lehtirova* finns idag ett kontrollprogram i form av en odaterad tabell, medan det för *Markbygden Etapp 2* saknas kontrollprogram. Det senare kan möjligen förklaras med att det istället finns ett uppföljningsprogram för flora och fauna som fastställts av Länsstyrelsen i Norrbotten.

⁵⁰ MPD/Östergötland 2010-06-03; 551-5551-09, MMD/Växjö 2011-04-29; M 2404-10 (*Fredriksdal*). Däremot accepterades skrivningen om att kontrollprogrammet skulle möjliggöra en ”uppföljning av miljöpåverkan” (och alltså inte bara att villkoren följs) i tillståndet för *Lemnhult*, se MPD/Östergötland 2011-06-30; 551-17923-09, villkor 18.

⁵¹ MPD/Östergötland 2017-04-04; 551-3999-2016, MD/Växjö 2017-08-21; M 2089-17 (*Fredriksdal*).

⁵² MPD/Halland 2015-12-02; 551-2676-15 (*Tommared*).

fladdermösspopulationerna då området hade flera högriskarter. Syftet var att verifiera de slutsatser om påverkan på fladdermöss som angavs i ansökan. En sådan uppföljning vände sig emellertid mark- och miljödomstolen emot med följande argument:⁵³

En av utgångspunkterna för det av MPD meddelade tillståndet är att fladdermüs förekomsten i området inte är högre än att risken för kollisioner mellan fladdermöss och vindkraftverkens vingar, med de villkor som meddelats, får godtas och att verken därför bör tillåtas. Mark- och miljödomstolen delar denna bedömning. Kunskapsbristerna om kollideringsrisker och åtgärder för att minska sådana är generellt sett stora, för svenska förhållanden. Därtill kommer osäkerheter i fråga om förekomst och rörelsemönster hos fladdermöss i det aktuella området. MDP förefaller ha försökt hantera den osäkerhet som kvarstår i fråga om risk för skador på fladdermöss genom att föreskriva att en skadeuppföljning ska ske. Detta utan att beslutet möjliggör att resultatet från undersökningen kan läggas till grund för ytterligare krav på försiktighetsmått m.m. Syftet med kontrollen uppges vara att den ska ligga till grund för bedömningar i tillsynen, på så sätt att eventuella omfattande skador på fladdermöss kan motivera en omprövning av tillståndet eller dess villkor. Ett krav på sådan kontroll som behövs för allmän uppföljning av verksamhetens miljöpåverkan bör dock inte grundas på villkor i dom 22 kap. 25 § miljöbalken utan måste hanteras inom ramen för tillsynen, genom tillämpning av 26 kap. 22 § miljöbalken.

3.3.4 KRAV PÅ UPPFÖLJNING I TILLSTÅNDSBESLUTEN

Att tillstånden enbart innehåller det sedvanliga villkoret om kontrollprogram utan att ange något mer om uppföljning av påverkan på arter och naturmiljöer är emellertid inte ett entydigt mönster i studien. I vår undersökning finns flera exempel på krav på sådan uppföljning vid drift av vindparken, både i uttryckliga villkor och indirekt genom skrivningar i beslutsskäl. För det mesta är det fråga om en uppföljning i ett visst syfte – till exempel för en provotidsredovisning eller för att bestämma kompensationsåtgärder – men det finns även exempel på en vidare tillämpning. Det senare blir vanligare ju större vindparken är som ansökan avser.

Låt oss ta *Lemnhult* som ett exempel. Här formulerades villkoret om kontrollprogram redan i det ursprungliga tillståndsbeslutet 2011 med den utvidgade skrivningen om att uppföljningen även ska avse *verksamhetens miljöpåverkan*.⁵⁴ I kommentaren till villkoret skrev miljöprövningsdelegationen att programmet skulle omfatta verksamhetens påverkan på fåglar och fladdermöss samt att skadade eller dödade exemplar av dessa arter som påträffas i närheten av vindkraftsverken ska rapporteras till länsstyrelsen och behöriga myndigheter. Eftersom påverkan på fladdermösspopulationen sattes på provotid genomfördes inventeringar åren 2013-15. De

⁵³ MPD/Halland 2011-11-16; 551-2947-10, MMD/Växjö (*Bohult*).

⁵⁴ MPD/Östergötland 2011-06-30; 551-17923-09 och MMD/Växjö 2011-09-20; M 3053-11 (*Lemnhult*).

visade på låg förekomst av högriskarter, varför miljöprövningsdelegationen vid slutredovisningen ansåg att det inte behövdes något villkor om Batmode.⁵⁵ Villkoret om kontrollprogram lämnades emellertid oförändrat, vilket medför att kontrollprogrammet även fortsättningsvis ska möjliggöra en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan.

Ett annat exempel är *Målarberget*. Här kombinerades ett sedvanligt villkor om kontrollprogram med en delegation till tillsynsmyndigheten om att bestämma ytterligare villkor för kontroll och uppföljning. Delegationen kommenterades därefter med att ”(d)et åligger tillsynsmyndigheten att följa upp påverkan på djur- och växtliv. Intressant är också att uppföljningen även ska omfatta påverkan på fladdermössen i området, trots att den frågan ansågs utredd under tillståndsprövningen.⁵⁶

Besluten om *Orrberget* är också ett exempel på att uppföljning av påverkan på arter och naturtyper ska ske i ett visst syfte. Här kombinerades ett sedvanligt villkor om kontrollprogram med ett prövotidsförordnande och utredningskrav om vilka hänsyn som kunde behövas för att skydda fåglar och fladdermöss, alternativt kompensationsåtgärder för sådan påverkan och förlust av värdefull naturmiljö. I detta syfte skulle uppföljningen täcka påverkan på tjäder och tjäderspel, nattskärar och andra rödlistade fågelarter och sådana som är listade i fågeldirektivets bilaga 1. Utredningarna skulle pågå i ett år för naturtyperna och tre år för arterna och utföras i samråd med tillsynsmyndigheten och avslutas med förslag om åtgärder.⁵⁷ Enligt uppgift från tillsynsmyndigheten för verksamheten – myndighetsnämnden (miljökontoret) i Ludvika – är den första utredningen klar och ett avtal skrivet mellan tillståndshavaren och Stora Enso om kompensationsmarker. I besluten om *Länsterhöjden* respektive *Storflötten* skriver miljöprövningsdelegationen att kontrollprogrammet ska omfatta en uppföljning av påverkan på fladdermöss, samtidigt som man medger tillsynsmyndigheten en möjlighet att förlänga igångsättningstiden med två år under förutsättning att inventeringar utförs dessförinnan.⁵⁸ Även i *Hästkullen* kombinerades ett sedvanligt villkor om kontrollprogram med omfattande skrivningar om uppföljningen av påverkan på fladdermöss och kungsörn. Miljöprövningsdelegationen påminner också om att förbudet i 4 § artskyddsförordningen (2007:845, AF) gäller och att det kan bli aktuellt med ytterligare försiktighetsåtgärder om det visar sig nödvändigt. Som kommentar till villkoret om kontrollprogram anges att ett sådant inte bör vara för preciserat utan upprättas i samråd med tillsynsmyndigheten, samtidigt som man är tydlig med kravet på uppföljning av påverkan på fladdermöss och kungsörn.⁵⁹ I det ”egenkontrollprogram” som upprättades 2022-02-08 informerar tillståndshavaren att vindparken utformats så att påverkan på kungsörn kommer att undvikas, varför någon ytterligare uppföljning inte behövs. Uppföljning av fladdermöss kommer att ske genom att döda individer

⁵⁵ MPD/Östergötland 2017-04-04; 551-13416-2015 (*Lemnhult*).

⁵⁶ MPD/Uppsala 2016-06-30; 551-7231-16 (*Målarberget*), sid. 61.

⁵⁷ MPD/Dalarna 2015-07-17; 551-9734-2014 (*Orrberget*), sid. 4f.

⁵⁸ MPD/Västernorrland 2014-03-31; 551-31-2013 (*Länsterhöjden*), sid. 24, 33 och 36 samt villkor D1 respektive MPD/Västernorrland 2014-06-09; 551-37-2013 (*Storflötten*), sid. 36 och villkor D1.

⁵⁹ MPD/Västernorrland 2014-06-19; 551-8307-2012 (*Hästkullen*), sid. 31f och 40.

rapporteras genom miljörapporten årligen. Enligt dokumentet handläggs ärendet fortfarande av tillsynsmyndigheten.

3.3.5 UTTRYCKLIGA KRAV I KONTROLLPROGRAMMEN

Sedan finns också tillstånd där uppföljningskravet finns uttryckligen i villkoret om kontrollprogram. I beslutet om *Kråktorpet* framgår att kontrollprogrammet ska omfatta inventering av fladdermöss.⁶⁰ Kravet fullgjordes av tillståndshavaren 2020 och visade på en fattig fauna, troligen beroende på att omgivande skogsmarker brukas intensivt. Av det senaste kontrollprogrammet (2024-01-09) framgår att tillståndshavaren tolkar resultatet som att ytterligare försiktighetsmått till skydd för arterna inte behövs. I beslutet om *Tönsen* framgår kravet på uppföljning av påverkan på fågelarter redan av ett särskilt placeringsvillkor som anger att detta ska ske inom ramen för kontrollprogrammet. Miljöprövningsdelegationen kommenterar villkoret på följande sätt:

Miljöprövningsdelegationen anser att med dessa skyddsåtgärder kommer effekterna på fågel till följd av vindkraftparken att minimeras. Kunskapen om effekter på fåglar är dock fortfarande begränsad, eftersom det i många fall saknas studier över längre perioder och studier som visar förhållandena före och efter vindkraftparken är uppförd. Miljöprövningsdelegationen anser därför, i likhet med bolaget, att fortsatta fågelstudier för att kontrollera effekten på fåglar är mycket viktig. Kontrollen ska läggas upp och utföras inom ramen för kontrollprogrammet.

Av det senaste kontrollprogrammet (2020-02-11) framgår att fågelinventeringar av rovfågel, skogshöns och andra arter pågått i området under elva säsonger och att tillståndshavaren har för avsikt att göra en samlad redovisning när vindparken varit i drift under två år.

Beslutet om *Högaliden*, *Stamåsen* och *Björkhöjden-Björkvattnet* innehåller alla ambitiösa krav på uppföljning av påverkan på kungsörnspopulationen i området. När det gäller *Högaliden* framgår det av ett materiellt villkor som säger att påverkan på arten ska följas upp i samråd med den ideella organisationen Kungsörnsgruppen i Västerbotten, efter godkännande av tillsynsmyndigheten.⁶¹ Enligt kontrollprogrammet (2023-10-19) omfattar uppföljningen årliga spelflyktsinventeringar och boplatkontroller i kungsörnsreviren, med årlig redovisning av häckningsframgång och en övergripande rapport vart femte år under parkens hela drifttid. I *Stamåsen* framgår uppföljningskravet av villkoret om kontrollprogram.⁶² Här bestäms också att tillståndshavaren inom ramen för egenkontrollen ska samråda med markägare och ornitologisk expertis för att ta fram ett förslag för att stärka skyddet för boplatser för kungsörn, vilket ska redovisas till tillsynsmyndigheten. Enligt kontrollprogrammet (2023-06-07) utförs årliga inventeringar av Kungsörnsgruppen och resultaten redovisas i miljörapporterna. Samråd hålls

⁶⁰ MPD/Västernorrland 2015-02-19; 551-1106-2011 (*Kråktorpet*), villkor 20.

⁶¹ MPD/Västerbotten 2015-04-23; 551-4085-2014 (*Högaliden*), villkor 18.

⁶² MPD/Västernorrland 2018-12-12; 551-7429-16 och 551-5412-17 (*Stamåsen*), villkor 19.

dessutom med den största markägaren SCA för att kunna genomföra förstärkningsåtgärder för populationen.

Även i det ursprungliga tillståndsbeslutet om *Björkhöjden-Björkvattnet* från 2009 fanns ett ambitiöst uppföljningsprogram, om än med inriktning på provotid och slutredovisning inom fem år. Miljöprövningsdelegationen ger också en utförlig anvisning om hur uppföljningen av artskyddet bör utföras:⁶³

Miljöprövningsdelegationen anser dock att det föreligger risk för skada på den lokala befintliga kungsörnsstammen eftersom det inte kan uteslutas att kungsörnarna kommer att flyga in i vindkraftsparken. Det är därför trots föreskrivna försiktighetsmått och av de av Bolaget lämnade åtagandena rimligt att utgå ifrån att kungsörnsstammen kommer att reduceras vid en vindkraftsutbyggnad. Miljöprövningsdelegationen bedömer dock att denna påverkan inte kommer att påverka kungsörnsstammen nationellt eller regionalt. I egenkontrollprogrammet ska tydligt anges på vilket sätt kunskapsuppbyggnaden kommer att ske. Ett program för eftersök av kollisionsdödat vilt bör också ingå. Miljöprövningsdelegationen är av uppfattningen att eftersök ska ske med hund inom en fastställd yta runt respektive bo. Allteftersom kunskapen ökar om förhållandena i området samt hur fåglar påverkats ska förslag till åtgärder lämnas i samband med den årliga redovisning som ska skickas till tillsynsmyndigheten.

Störning under häckningsperioden ska minimeras. Bolaget har i ansökan redovisat skyddsåtgärder i samband med byggtiden. En annan aspekt är hinderbelysningens bländande effekt. För att minska riskerna för kollisioner med vindkraftsverk bör varje enskilt verk med hinderbelysning utrustas med maximal avskärmning enligt vad som är möjligt enligt lagstiftningen.

Bolaget har åtagit sig att inom parken gräva ned elkablarna längs vägarna. Luftledningarna utanför parkerna kommer att vara utförda med hängisolatorer. För att minska risken för kollision och förhindra strömgång bör bästa möjliga teknik användas och ett särskilt villkor föreskrivs för detta.

Bolaget bör långsiktigt förstärka skyddet för rovfågel i området. Exempelvis kan alternativa bon i kraftiga tallar eller klipphyllor byggas. Arbetet med detta och andra kompensationsåtgärder bör ske i samarbete med tillsynsmyndigheten och berörda ornitologiska föreningar. Detta är en möjlighet till kompensation för ökad dödlighet och lägre reproduktionsförmåga som kan bli följden av vindkraftsetableringarna.

⁶³ MPD/Västernorrland 2009-12-21; 551-18528-08 (*Björkvattnet-Björkhöjden*), villkor 18 och U2, kommentaren på sid.46f. i beslutet.

Miljöprövningsdelegationen menar därför att ett utredningsvillkor om kompensationsåtgärder behövs.

När tillståndshavaren ansökte om ändringstillstånd var provotidsförfarandet inte slutfört. Miljöprövningsdelegationen godtog ändå ansökan och menade att eftersom bolaget skulle utreda hur verksamheten påverkar rovfåglar finns möjlighet att reglera frågan om försiktighetsmått när utredningen redovisas.⁶⁴ Av det senaste kontrollprogrammet (2023-06-07) och bolagets miljörapporter framgår att årliga populationsuppföljningen görs av Kungsörnsgruppen Västerbotten gemensamt för vindparkerna *Stamåsen*, *Bodhögarna*, *Ögonfågeln* och *Björkhöjden-Björkvattnet*.

Bland de ambitiösa uppföljningsprogrammen måste även nämnas *Markbygden Etapp 2*. Det speciella med den vindparken är att tillståndsbeslutet föregicks av ett tillåtlighetsbeslut 2010 av regeringen, vilket innehöll ett villkor om ett uppföljningsprogram för flora och fauna som skulle godkännas av Länsstyrelsen i Norrbotten efter samråd med Piteå kommun och expertis på området.⁶⁵ Uppföljningsprogrammet fastställdes av Länsstyrelsen 2012 och fortlöpande inventeringar har skett sedan dess med inriktning på fåglar i landskapet (ugglor), våtmarksfåglar, kungsörn, marklevande däggdjur, fladdermöss samt flora/vegetation.⁶⁶

3.3.6 KONTROLLPROGRAMMEN OCH MILJÖRAPPORTERNA

Som framgått ovan är tillståndsregleringen av de studerade vindparkerna ofta invecklad. Villkor och krav kan finnas i flera tillstånd, på olika nivåer och är både uttryckliga i villkor och indirekta genom skrivningar och åtaganden. För att tydliggöra vad som gäller enligt tillståndet i det enskilda fallet spelar därför kontrollprogrammet en avgörande roll. Detta är särskilt viktigt när det gäller kontroll och uppföljning av påverkan på arter och naturmiljöer då miljörapporteringen är utformad för att passa tillsyn av klassisk miljöfarlig verksamhet. Inriktningen är alltså på kontroll av utsläpp, hantering av kemikalier och farliga ämnen, säkerhet och driftstörningar, förbrukning av naturresurser och råvaror, avfallshantering, riskbedömningar och liknande. Trots påminnelsen i 6 § FVE att verksamhetsutövaren ska ”*fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt*” kan vi därför inte förvänta att påverkan på skyddsvärda arter och naturmiljöer följs upp om inte kontrollprogrammet tydligt anger det. Det är också ganska naturligt att mycket av tillsynen av vindparkerna får den traditionella inriktningen på miljöskydd om inte kontrollprogrammet ger annan vägledning.⁶⁷ En annan aspekt är att kontrollprogrammen och miljörapporterna inte är interna dokument för kommunikationen mellan tillståndshavaren och tillsynsmyndigheten, utan spelar också en mycket viktig roll för att den berörda allmänheten ska kunna veta vad som gäller och få insyn i verksamheten.

⁶⁴ MPD/Västernorrland 2016-07-06; 3011-2016, sid. 15.

⁶⁵ Se MPD/Norrbotten 2014-05-20; 551-3836-2013, sid. 14.

⁶⁶ Se *Årsrapport 2023 Vindkraft i Markbygden – Uppföljningsprogram för flora och fauna*. Svevind/Ecogain 2024-03-18, även

⁶⁷ Se t.ex. intervjun med tillsynsmyndigheten för *Lyngsåsa* (Vetlanda kommun).

Det är följaktligen mot denna måttstock som kontrollprogrammen i vår studie bör bedömas. Och här kan vi konstatera att kvaliteten varierar kraftigt. De flesta program innehåller visserligen grundläggande information om verksamheten, tillståndshavarens organisation och ansvarsfördelning, tillståndsbesluten, information om tillsynsmyndigheten, villkoren och uppföljningen av dessa (buller, skuggor, avveckling), säkerhetsfrågor, hantering av kemikalier och avfall, dokumentation och avvikelserapportering. De följer emellertid inte någon mall, varför presentationerna blir helt olika och inkonsekventa. Därtill kommer att en del kontrollprogram i studien är relativt gamla och inte uppdaterade. Det framgår heller inte alltid när verksamheten startades eller vilken myndighet som har tillsynsansvaret.⁶⁸ Ibland finns dessutom flera kontrollprogram för verksamheten för olika störningstyper, säkerhetsfrågor osv. Det är heller inte självklart angett i de studerade kontrollprogrammen att det finns flera verksamhetsutövare under ett och samma tillstånd. För vissa vindparker är det till och med så att kontrollprogrammet utgörs av en odate-rad tabell som är svårläst till och med för den som är insatt i ämnet (*Örken-Munkaböl, Gärdshyttan, Hästkullen* och *Lehtirova*). För den berörda allmänheten ger en sådan tabell liten eller ingen vägledning om vad som gäller. Sedan finns andra program som fortfarande är givna i tabellform, men som ändå är ganska informativa. Kontrollprogrammen för *Årjäng* är ett sådant exempel. Inledningsvis är det sparsamt om information om verksamheten – det går till exempel inte att utläsa att det är tre verksamhetsutövare – men sedan följer en utförlig beskrivning av de åtaganden som gjorts för driften, vilka åtgärder som gjorts för att uppfylla dessa samt vilka beslut kring verksamheten som tagits av olika myndigheter. Även kontrollprogrammet för *Kråktorpet* är ganska överskådligt trots att det är upprättat i tabellform. Här finns uppgifter om verksamheten och ansvarsfördelningen inom organisationen, rutiner för olika kontroller och undersökningar, bedömning av risker och störningar, försiktighetsmått, villkor och slutsatser.

De flesta kontrollprogrammen i studien är givna som relativt överskådliga men fortfarande enkla dokument. Sedan finns också de som är ambitiösa, relevanta och pedagogiskt upplagda. Ett sådant är kontrollprogrammet för *Storflötten*. Under olika rubriker ges information om organisation och andra allmänna uppgifter, egenkontroll, krav på leverantörer, kontroll och uppföljning av villkoren, kontroll och uppföljning av bolagets åtaganden om skyddsåtgärder (bland annat om uppföljning av fladdermöss och kungsörn) samt bilagor. Kontrollprogrammet uppdaterades med ny information i maj 2023. Även kontrollprogrammet för *Målarberget* är informativt med en ambitiös syftesbeskrivning som ansluter till vad miljöprövningsdelegationen uttalade i tillståndsbeslutet (se ovan i avsnitt 3.3.4):⁶⁹

Kontrollprogrammet syftar till att redovisa hur Vindpark Målarberget i Norberg AB på ett systematiskt sätt planerar, genomför, följer upp och förbättrar verksamheten för att förebygga olägenheter för människors

⁶⁸ Startdatum går att få fram genom Vindbrukskollen ([LST Vindbrukskollen landbaserade vindkraftverk - GeodataKatalogen \(lansstyrelsen.se\)](https://lsts.vindbrukskollen.se/)) och i SMP finns de aktuella uppgifterna om tillsynsmyndighet från miljörapporterna.

⁶⁹ Kontrollprogram *Målarberget* (VPM 2022-08-09).

hälsa och för miljön. Det görs genom identifiering, uppföljning, mätning och kontroll av vindparkens påverkan på miljön och människors hälsa.

Målarberget illustrerar emellertid också en inställning som är utbredd hos verksamhetsutövarna, nämligen att kravet på uppföljning – även om det är uttryckligt – uppfylls genom de kontroller som görs för miljörapporteringen. Samma resonemang återfinns i kontrollprogrammen för *Årjäng*, *Lemnhult*, *Fredriksdal*, *Sötterfällan* och *Länsterhöjden*.⁷⁰ Det här blir lätt till ett cirkelresonemang där kontrollprogrammet hänvisar till miljörapporteringen och miljörapporteringen hänvisar tillbaka till kontrollprogrammet. Eller som det uttrycks i kontrollprogrammet för *Laxåskogen*:⁷¹

Verksamhetens miljöaspekter och åtgärder för att minska dessa revideras årligen i samband med miljörapporteringen och ligger till grund för de aktiviteter som redovisas i kontrollprogrammet.

I praktiken betyder det här att den uppföljningen av påverkan på arter och naturmiljöer sker inom ramen för den tekniska kontrollen av vindparken. Vanligen görs den genom att de servicetekniker som är ute i fält två gånger per år patrullerar i cirklar kring turbinerna ("ronderar") för att se om det går att upptäcka skadade eller dödade fåglar eller fladdermöss. En relativt utförlig instruktion för detta finns i kontrollprogrammet för *Storflötten*:⁷²

Personal på service- och driftbolaget som regelbundet vistas i vindkraft-parken ska rapportera ev. fynd av dödade eller skadade fåglar eller fladdermöss. Om sådana påträffas vid anläggningen så ska de fotodokumenteras för att senare kunna artbestämmas. Artbestämning görs med hjälp av extern expert. Ev. fynd rapporteras till tillsynsmyndigheten i miljörapporten.

Rapporteringsskyldigheten går tillbaka till vad som gäller vid fynd av arter som tillhör kategorin "statens vilt", vilka ska anmälas till Polisen.⁷³ I några kontrollprogram ges instruktioner för detta och ibland anges att artbestämning ska göras av expertis samt att anmälan ska göras till länsstyrelsen, Naturhistoriska Riksmuseet eller annan specialmyndighet.⁷⁴ Det framgår även av miljörapporter och

⁷⁰ Kontrollprogram *Årjäng* (Rabbelshede Vind AB 2022-12-28), Kontrollprogram *Lemnhult* (SR Energy januari 2024), Kontrollprogram *Fredriksdal* (SR Energy mars 2024), Kontrollprogram *Sötterfällan* (Eolus Vind AB 2020-03-13) och Kontrollprogram *Länsterhöjden* (Arise 2023-05-05).

⁷¹ Kontrollprogram *Laxåskogen* (2023-04-03).

⁷² Kontrollprogram *Storflötten* (Cloud Snurran AB, 2023-05-05), sid. 13.

⁷³ Rovfåglar, ugglor, vissa tärnor och hackspettar samt ett dussin andra fågelarter är vilt som tillfaller staten, se 25 och 26 §§ jaktlagen (1987:259) och 33 § jaktförordningen (1987:905).

⁷⁴ Se t.ex. Kontrollprogram för *Tommared* (Wallenstam 2019-01-01), Kontrollprogram *Lemnhult* (SR Energy januari 2024), Kontrollprogram *Åby-Alebo* (SR Energy juni 2022) med ett formulär för rapportering av fynd av dödade fåglar och fladdermöss (SR Energy 2020-05-14) och Kontrollprogram *Stamåsen* (Statkraft 2023-06-07).

kontrollprogram att någon annan uppföljning än det som framgår av beslut och åtaganden regelmässigt inte sker. Då kontrollprogrammen kommuniceras mellan tillståndshavaren och tillsynsmyndigheten får nog sägas att det här – dvs. att uppföljningen av påverkan på naturmiljöer och skyddsvärda arter begränsas till rapportering av fallvilt – har utvecklats till en branschpraxis. Bilden bekräftas i våra intervjuer med tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare. Effektiviteten i en sådan metod kan givetvis diskuteras (se avsnitt 3.6 nedan).

När det sedan gäller krav som tillsynsmyndigheten ställt på verksamheten i drift i form av beslut framgår dessa ofta i kontrollprogrammen (se till exempel *Örken-Munkabol*), men inte alltid. Detsamma gäller klagomål som inkommit från allmänheten och hur dessa åtgärdats.

Som nämnts vid upprepade tillfällen utgör sökandens åtagande en viktig del av regleringen av verksamheter med tillstånd under miljöbalken. Dessa måste alltså framgå av kontrollprogrammen för att det ska vara möjligt att avgöra vad som gäller. Trots detta brister många tillståndsbeslut för vindparker i vår studie genom att de inte tydligt anger vad sökanden åtagit sig utöver den vanliga skrivningen om att de täcks av det allmänna villkoret. Denna tveksamhet återspeglas i de studerade kontrollprogrammen. I några är åtagandena emellertid tydligt angivna eller listade, till exempel *Örken-Munkabol*, *Sötterfällan*, *Årjäng*, *Orrberget-Stensvedberget*, *Storflötten*, *Brännliden* och *Lehtirova*.⁷⁵ Detsamma gäller för *Aldermyren*, *Länsterhöjden* och *Hästkullen*, men där gällde åtagandena enbart anläggningsfasen.⁷⁶

3.4 Tillsyn och samarbetet mellan kommun och länsstyrelse

3.4.1 INLEDNING

Som redan nämnts är tillsynen över vindkraft med tillstånd i stor utsträckning överlåten till kommuner i enlighet med 26:3 MB och 1 kap. 18-20 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13, MTF). Av de 28 tillstånden som ingår i djupstudien utövas tillsynen av en kommunal eller mellankommunal nämnd i 19 fall. För tre av dessa utövas tillsynen gemensamt av två kommuner (*Örken-Munkabol*, *Hornamossen* och *Lehtirova*). Tillsynsansvaret för vindparkerna *Årjäng*, *Enviksberget*, *Tönsen*, *Länsterhöjden*, *Hästkullen*, *Storflötten* och *Stamåsen* ligger på respektive länsstyrelsen. För *Björkvattnet-Björkhöjden* är tillsynen delad mellan Länsstyrelsen i Västernorrland och Länsstyrelsen i Jämtland. *Markbygden* och *Kårehamnporten* sticker ut med avseende på tillsynen. I det första fallet är tillsynen överlåten till Piteå kommun, samtidigt som Länsstyrelsen i Norrbotten ansvarar för

⁷⁵ Kontrollprogram *Örken-Munkabol* (RWE 202-11-21), Kontrollprogram *Sötterfällan* (Eolus Vind AB 2020-03-13), Kontrollprogram *Årjäng* (Rabbelshede Vind AB 2022-12-28), Kontrollprogram *Orrberget-Stensvedberget* (Forte Nordic 2019-06-27), Kontrollprogram *Storflötten* (Cloud Snurran AB, 2023-05-05), Kontrollprogram *Brännliden* (OX2 2019-03-05) och Kontrollprogram *Lehtirova* (OX2 odaterad).

⁷⁶ Kontrollprogram *Aldermyren* (WPD 2019-02-07), Kontrollprogram *Länsterhöjden* (Arise 2023-05-05) och Kontrollprogram *Hästkullen* (odaterad).

uppföljningsprogrammet för flora och fauna. När det gäller den havsbaserade vindparken *Kårehamnsporten* har Borgholms kommun ansvaret över den miljöfarliga delen av verksamheten medan Länsstyrelsen i Kalmar tillsynar vattenverksamheten. I praktiken är den fördelningen givetvis svår att göra.

I projektet har vi genomfört ett antal intervjuer med tillsynsmyndigheter, varav åtta kommuner (Laholm, Helsingborg, Alvesta, Borgholm, Västervik, Ludvika, Umeå och Piteå) och tre länsstyrelser (Kalmar, Västernorrland och Norrbotten) samt en intervju med Naturvårdsverket som tillsynsvägledande myndighet. Vi har även diskuterat tillsynsfrågor med vår följargrupp med representanter från kommunal tillsynsverksamhet och vindkraftsbranschen. Här följer en övergripande redogörelse för vad som framkommit om tillsynen över vindkraften. Det kan vara intressant att jämföra den bild som framträder med det synsätt som tillståndsmyndigheterna och domstolarna ger uttryck för i sitt beslutsfattande, nämligen att kontrollen och uppföljningen av vindkraftens påverkan på arter och naturmiljöer bör lösas inom ramen för tillsynen. Ett typiskt uttalande av det slaget görs i tillståndet för *Lemnhult* av Miljöprövningsdelegationen i Östergötland:⁷⁷

Under driftsfasen behövs uppföljning av bl.a. buller (inkl. lågfrekvent buller), rörliga skuggor, hindersbelysning, hantering av kemikalier och farligt avfall samt påverkan på fåglar och fladdermöss. Tillsynsmyndigheten återkommer i denna fråga i samband med att bolaget inkommer med sitt förslag till skriftliga rutiner för kontroll. Skadade eller dödade fåglar och fladdermöss som påträffas i närheten av vindkraftsverken ska inrapporteras till Länsstyrelsen och behörig myndighet/organisation, se vidare under upplysningar.

I avslutningen av detta kapitel diskuterar vi om denna utgångspunkt fungerar för uppföljningen av påverkan på arter och naturmiljöer i tillsynsarbetet med vindkraft. En allmän diskussion om förhållandet mellan tillståndsbeslut enligt miljöbalken och tillsynsarbetet i detta avseende följer i kapitel 6.

3.4.2 FRÅGORNA TILL DE INTERVJUADE

I våra kontakter och intervjuer med tillsynsmyndigheterna för vindparkerna i djupstudien har vi schematiskt följt följande frågeformulär. Vi exemplifierar med *Tomared* i Laholm.

Inledande om kontroll och uppföljning

I tillståndsbeslutet (MPD 2012-01-18; 551-7181-11, MMD/Vänersborg 2012-04-13; M 691-12) finns villkor 10 om kontrollprogram med följande lydelse:

10. I kontrollprogrammet ska anges mätmetoder, mätfrekvens och utvärderingsmetoder. Förslag till kontrollprogram i den

⁷⁷ MPD/Östergötland 2011-06-30; 551-17923-09 (*Lemnhult*), sid. 31f.

del det avser anläggningsarbeten ska inges till tillsynsmyndigheten innan arbetena påbörjas. I övriga delar ska förslag till kontrollprogram inges till tillsynsmyndigheten senast tre månader innan det första vindkraftverket tas i drift.

Såvitt vi förstår är villkor 10 det enda som återstår om kontroll och uppföljning efter att villkor 6 och utredningsvillkoren har slutredovisats och godkänts.

A. Särskilda frågor om tillsynen över Tommared

- 1) Har det under tiden parken varit i drift rapporterats in några uppgifter om påverkan på arter och/eller naturmiljöer av verksamhetsutövaren utöver prøvotidsutredningarna? Detta kan ske antingen direkt eller genom den årliga miljörapporten.
- 2) Om så är fallet, vad slags åtgärder har vidtagits av verksamhetsutövaren? Hur har ni hanterat sådana ärenden?
- 3) Har det inkommit några uppgifter från andra myndigheter eller allmänheten om påverkan på arter och/eller naturmiljöer från vindparken i Tommared?

B. Allmänna frågor om tillsynen av vindkraftverk

- 1) Hur bedrivs tillsynen av vindkraftverk (genomgång av den årliga miljörapporten, tillsynsbesök, mm)? Tillsynspersonalens utbildning, erfarenhet, mm? Samarbete med andra kommuner/regional miljösamverkan?
- 2) Brukar miljörapporterna innehålla uppgifter om påverkan av arter och/eller naturmiljöer?
- 3) Finns återkommande tillsyn av vindkraft angivet i er verksamhetsplan? Om inte vad tror du det beror på?
- 4) Sker det återkoppling från er sida till länsstyrelsen som ansvarig myndighet när det gäller påverkan på arter från vindkraft eller annan verksamhet som ni tillsynar?

C. Allmänna frågor om vindkraft och påverkan på arter och/eller naturmiljöer

- 1) Förekommer kontrollprogram där arter eller natur följs upp löpande i någon annan vindkraftpark i er kommun/län?
- 2) Om så fallet, har någon uppgift om påverkan på arter eller natur föranlett någon åtgärd från er sida?
- 3) Känner ni till att det har inkommit uppgifter om påverkan av arter eller natur utöver den redovisning som följer av kontrollprogrammen och – i så fall – hur har ni hanterat detta?

- 4) Har det hänt att kunskap om nya bedömningar av arters hotstatus eller nya riktlinjer från till exempel Naturvårdsverket föranlett att ni ställt krav på nya utredning av en tillståndsgiven vindkraftsverksamhet?

3.4.3 SVAREN: ARBETSSÄTT, ERFARENHET, RESURSER

När det gäller hur tillsynsarbetet fungerar är bilden entydig. Tillsynsmyndigheterna lider av resursbrist och får prioritera hårt. När det gäller vindkraften blir det mest fråga om ”skrivbordstillsyn”, dvs. att studera miljörapporter och kommunicera kring dem med tillståndshavarna. Tillsynen har blivit mycket pappersexercis och möten. När det gäller tidsåtgången regleras den av tillsynsplanen som är utformad enligt den modell som utarbetats av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). För de mindre vindparkerna uppges den ligga på omkring 5-6 timmar per år och för de större 12-13 timmar. Inspektioner på plats sker mellan en gång per år till vart tredje år, men kontrollen är inriktad på mera traditionella frågor som oljeläckage (som är ganska vanliga), säkerhet osv. En utbredd uppfattning är att tillsynen är mycket händelsestyrd. Det kan exempelvis vara fråga spill, olyckor eller klagomål från allmänheten. Annars uppgavs att det kan vara ganska eller t.o.m. väldigt mycket tillsyn vid anläggandet av vindparken med många ”avvikelser”, men att driften inte är särskilt dramatisk.

När det gäller personalens erfarenhet pekade många på att personalomsättningen är hög, främst genom att industrin med sina högre löner lockar till sig många tillsynare. De flesta av de intervjuade menade emellertid att man lyckats behålla erfaren personal genom att arbetet är intressant. Någon menade emellertid tvärtom att tillsynen av vindkraft betraktades som ett tråkigt inslag och att det därför hamnade på de nyanställda. Någon särskild utbildning med inriktning på vindkraft har man i allmänhet inte, men det anordnas både nationella och regionala träffar för kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsutbyte. På länsstyrelsenivå finns också fördelen med att flera tillsynare tidigare har arbetat med vindkraft för miljöprövningsdelegationerna, vilket gett förståelse för vindkraftens särskilda miljöfrågor. De intervjuade på samhällsbyggnadskontoret i Umeå pekade på att eftersom man fick tillsynsansvaret först när vindparkerna togs i drift, gick kommunen miste om den kunskapsuppbyggnaden som sker anläggandet av vindparkerna (då Länsstyrelsen i Västerbotten fortfarande har tillsynsansvaret).

På frågor om förhållandet mellan egenkontrollen, kontrollprogrammet och miljörapporterna blev svaren varierande. På en tillsynsmyndighet lyftes fram att man krävde in förslag till kontrollprogram innan vindparken sattes i drift, varefter det studerades tillsammans med ekologer. Om man inte blev överens med tillståndshavaren om innehållet tog myndigheten beslut om korrigeringar eller tillägg. Hos andra tillsynare rädde osäkerhet om man över huvud taget skulle eller kunde godkänna kontrollprogrammet på det viset. Åter andra pekade på att det var osäkert om all information som tillståndshavaren får fram genom egenkontrollen ska återges i miljörapporterna. På så vis kunde till exempel information om en tjäderspelsinventering falla mellan stolarna. Stor osäkerhet rädde också om verksamhetsutövaren

ska rapportera fallvilt som ingår i kategorin statens vilt till länsstyrelsen (som ansvarig myndighet för artskyddet) eller till tillsynsmyndigheten. Hos några tillsynsmyndigheter verkade kontrollprogrammen inte vara något som man lade större vikt vid då man huvudsakligen studerade de årliga miljörapporterna. På så vis kunde det hända att krav som framgår av programmen inte kontrolleras. I studien har vi också sett flera exempel på att tillståndshavare genomfört uppföljningar enligt villkor och gett in sådana rapporter till tillsynsmyndigheterna, men att någon återkoppling inte skett. Andra tillsynare berättade att de alltid studerade kontrollprogrammen och ibland ansökningshandlingarna, till exempel för utläsa hur anläggningen skulle vara utförd eller vilka åtaganden som gjorts i ärendet. Överlag var man emellertid överens om att kontrollprogrammen borde standardiseras och att det behövdes vägledning i frågan.

De intervjuade tillsynarna var i allmänhet nöjda med tillståndshavarnas engagemang och kunskaper, de upplevdes som seriösa. Man pekade också på att tillsynen byggde på en fortgående dialog med verksamhetsutövarna och deras representanter, vilken fungerade väl. I något fall pekade man dock på att tillståndshavaren ”satt långt bort” och att få tekniker på plats kunde vara en utmaning pga. stora avstånd, underbemanning och – inte minst – brist på kvalificerad arbetskraft.

3.4.4 SVAREN: UPPFÖLJNINGEN AV PÅVERKAN PÅ ARTER OCH NATURMILJÖER

När det gäller kontroll och uppföljning av påverkan på arter och naturmiljöer hänvisade tillsynarna till tillståndshavarnas driftsloggar där bl.a. fallvilt ska framgå. Så snart teknikerna är ute och tittar till vindparkerna ska de notera upphittat fallvilt, även om det är relativt sällsynt att så sker (kanske fem exemplar under en tioårsperiod). Det är överlag väldigt få rapporteringar om fynd, även om man ser till samtliga vindparker i kommunen. Några myndigheter uppger att tillståndshavarna rapporterar till dem om de hittar fallvilt (förutom till Polisen om det är statens vilt), andra till att det borde framgå av miljörapporten. Flera var emellertid osäkra om så sker då ju syftet med miljörapporten enbart är att visa att verksamheten lever upp till villkoren i tillståndet. Frågan upplevs nog också som lite teoretisk då någon sådan rapportering aldrig har gjorts. En tillsynare uppgav att den patrullering som sker med tekniker knappast är regelrätta ronderingar kring turbinerna och att någon rapporteringsskyldighet troligen inte finns. Hon flaggade emellertid för att man kommer att vilja få ut uppgifter från driftsloggen längre fram, vilket bör vara möjligt som en upplysning från egenkontrollen. Tillsynsmyndigheten vill även se en riskbedömning med avseende på artskyddet. Även andra tillsynsmyndigheter uppger att de kommer att kräva en uppdatering och precisering av det uppföljningskravet som följer av tillståndet, även om det är vagt formulerat.

Flera av de intervjuade uppger att det inte förekommer någon löpande övervakning av påverkan på arter eller naturmiljöer under drifttiden vid någon av kommunens vindkraftsparker, annat än noteringarna om fallvilt. Man ställer även frågan hur verksamhetsutövaren ska kunna ha koll på detta då det ofta krävs särskilda metoder för att hitta döda exemplar, till exempel sökning med hund. Några av tillsynarna uttryckte också en osäkerhet om hur man skulle hantera en situation då det har

uppstått en oförutsedd skada eller påverkan, dels med tanke på ekonomi och teknik, dels med tanke på den egna myndighetens brist på kompetens. Tillsynsmyndigheterna i flera kommuner har dock anställda biologer eller handläggargrupper för naturvård med vilka de kan diskutera sådana frågor. Flera efterlyste tydligare villkor om uppföljning och vägledning för dessa situationer. Man trodde heller inte att det skulle upplevas som alltför betungande av verksamhetsutövarna då många har bra koll på artpåverkan och är överlag ambitiösa i det avseendet.

3.4.5 SVAREN: SAMARBETET MED LÄNSSTYRELSEN

Även här varierade svaren ganska kraftigt. Någon påpekade att systemet inte är tydligt när det gäller arbetsfördelningen mellan länsstyrelsen och den kommunala tillsynsmyndigheten. Kommunen utövar visserligen tillsynen över vindkraften, men det är länsstyrelsen som har det övergripande ansvaret för artskyddet. I den kommunen hade tillsynarna inte varit på någon utbildning och länsstyrelsen hade heller inte erbjudit någon sådan, varken allmän eller med inriktning på vindkraft. Man poängterade också att det är viktigt att förstå att den traditionella miljötillsynen inte är inriktad på artskyddsfrågor.

Andra tillsynsmyndigheter menade att de hade god och fortlöpande dialog med länsstyrelsen om artskydd. Länsstyrelsen håller också i kunskapsuppbyggnad och nätverkande. Exempelvis ansåg handläggarna i Umeå att de har ett bra samarbete med länsstyrelsen i artskyddsfrågor. De hade också lärt sig mycket av den statliga myndigheten i arbetet med vindparkerna, dels under anläggandet, dels vid övertagandet av tillsynen. Samtidigt pekade man på att allt är mycket beroende på vilka personer som handlägger frågorna på respektive nivå, deras erfarenheter och kunskaper. Noterbart är emellertid att tillsynarna inte har någon kontakt med den ideella gruppen Västerbotten Ornitologiska Förening som håller i ett stort projekt med årliga inventeringar av kungsörnspopulationen kring flera stora vindparker i Umeåtrakten.

Slutligen fanns det även en tillsynsmyndighet som menade att de för det mesta inte behöver något stöd av länsstyrelsen i frågor om artskydd och att de heller inte rapporterade till dem. Det var för övrigt en sak som flera tillsynare pekade på, nämligen att de inte har uppfattat att det fanns någon rapporteringsskyldighet gentemot länsstyrelsen i artskyddsfrågor.

Markbygden och *Kårehamnporten* är intressanta genom uppdelningen av tillsynsansvaret. I det förra fallet ska uppföljningen godkännas av länsstyrelsen, samtidigt som kommunen är tillsynsmyndighet. Hur det samarbetet fungerar har emellertid inte gått att utröna, förutom att ett uppföljningsprogram fastställdes 2012 efter en omfattande samrådsprocess som inkluderade tillståndshavaren, Länsstyrelsen, Piteå kommun och externa experter.⁷⁸ När det gäller den havsbaserade vindparken

⁷⁸ Vi hade gärna närmare studerat något av uppföljningsprogrammen i norra Sverige, men det har varit svårt att etablera kontakt med de ansvariga myndigheterna och/eller organisationerna. När det gäller *Markbygden* kunde vi efter upprepade försök slutligen konstatera att det inte fanns någon ansvarig för denna uppföljning vid Länsstyrelsen. Piteå kommun

Kårehamnsporten har Borgholms kommun tillsynsansvaret för den miljöfarliga verksamheten och Länsstyrelsen i Kalmar för vattenverksamheten. Det framgick av intervjuerna dels att fördelningen av tillsynsansvaret var oklart för den inblandade personalen, dels att de aldrig haft kontakt med varandra i frågor om verksamheten.

3.5 Miljörättsliga slutsatser av studien

Som alltid när det gäller en berättelse finns en mängd observationer ”mellan raderna”, inte minst genom upplägget och problematiseringen. Så är fallet givetvis även här och vår redogörelse av studien av de 28 vindparkerna kan betraktas som en blandning av observationer och bedömningar. Som avslutning vill vi emellertid summera vad som vi anser är de viktigaste slutsatserna. Vi inleder med de rättsliga slutsatserna.

Inledningsvis bör sägas att regleringen av tillstånden är komplicerad. Som redan nämnts, finns ofta flera beslut och i olika nivåer, i villkor och åtaganden samt indirekt genom beslutsskäl och andra skrivningar. I flera av de studerade tillstånden har diskussionen om skyddet av naturmiljöer och artskydd varit omfattande och ingående, men ytterst lite av detta återspeglas i tydliga villkor för verksamheten.

När det gäller kraven på kontroll och uppföljning av påverkan på naturmiljöer och skyddade arter är de sällan uttryckta i tydliga villkor. I de fall då det ändå finns villkor om detta för driften av vindparken finns sällan någon tydlig reglering om hur detta ska följas upp eller hur effektiviteten i de ålagda skyddsåtgärderna ska bedömas. Det finns i de flesta fall ett villkor om att det ska finnas ett kontrollprogram, men det sägs oftast ingenting om *vad* som ska följas upp och utvärderas. Besluten utgår istället från att ”det ska ske inom ramen för tillsynen” utan att förklara vad det betyder.

Kontrollprogrammen skulle kunna fylla rollen som det instrument som summerar och tydliggör vad som gäller för den tillståndsgivna verksamheten. Bland de 28 tillstånden finns sådana exempel, men det gäller långt ifrån alla. Kontrollprogrammen varierar betydligt när det gäller kvaliteten, såväl innehållsmässigt som pedagogiskt. De sämsta utgör inte mer än svårgenomträngliga tabeller som mest fungerar som checklistor för tillståndshavaren interna bruk.

Det är dessutom oklart för tillsynsmyndigheterna hur de ska arbeta med kontrollprogrammen, vilket snarast bekräftar att de betraktas som dokument för interna rutiner. Hur de inblandade ser på förhållandet mellan egenkontrollen, miljörapporterna och kontrollprogrammen varierar också betydligt och även här finns en stor osäkerhet i systemet för tillsyn. Många tillsynare arbetar främst med att kontrollera informationen i de årliga miljörapporterna, varvid kontrollprogrammen hamnar lite i skymundan.

Till det kommer att systemet för miljötillsynen och den praktiska tillämpningen hos myndigheterna gentemot vindkraften är präglad av den traditionella inriktningen

skickade ett kontrollprogram från 2012 och en årsrapport från 2023, varefter en intervju kunde genomföras i oktober 2024.

med kontroller av utsläpp, störningar, kemikaliehantering och avfallsfrågor. Det här betyder att när det kommer till uppföljning av naturmiljöer och arter sker ingenting om det inte finns tydliga krav i tillståndsbesluten eller listade åtaganden om *vad* som ska kontrolleras. Bristen på instruktioner om metod inverkar också på *hur* sådan påverkan kontrolleras och följs upp i de fall som det finns tydliga krav på detta. På så vis har utvecklats en branschpraxis med rutiner vars effektivitet kan ifrågasättas, men som i hög grad accepteras av tillsynsmyndigheterna.

Bidragande till detta är i sin tur att otydligheten i tillståndsbesluten i dessa frågor överlämnar till tillsynsmyndigheterna att bedöma det ekonomiskt rimliga och miljömässigt motiverade att ställa ytterligare krav på kontroll och uppföljning av naturmiljöer och arter. Genom vår studie kan vi bekräfta att det råder mycket stor tveksamhet hos myndigheterna om möjligheterna att gå fram med sådana krav. Bidragande till detta är givetvis dels den inbyggda osäkerheten kring dagens miljöbalkstillstånd och deras rättskraft, dels en tillsynsorganisation med bristande resurser och ibland otillräcklig erfarenhet och biologisk kompetens.

Slutligen varierar samarbetet mellan de lokala tillsynsmyndigheterna och länsstyrelsen som ansvarig för artskyddet i länet. Några av de intervjuade tillsynsmyndigheterna betonar att de har ett gott samarbete och kunskapsutbyte med länsstyrelsen, medan andra pekar på att man arbetar i helt parallella system utan kontakt med varandra. En gemensam uppfattning är dock att det råder stor förvirring kring rapporteringsskyldigheterna mellan kommun och länsstyrelse. Dessa problem är av givna skäl mindre när det är länsstyrelsen som utövar tillsynen över verksamheten.

3.6 Naturvetenskapliga/ekologiska synpunkter på djupstudien

3.6.1 VILKA ARTER FÖLJS UPP?

Vindkraftparker varierar i storlek och lokaliseras i olika miljöer som har olika förutsättningar. Det innebär att den påverkan som behöver följas upp beror på vilka arter eller organismgrupper som finns i det specifika området. Mot den bakgrunden varierar behovet och omfattningen av övervakning mellan olika vindparker. Även kunskapsläget påverkar, då ny forskning kan fastställa effekter och kännedom om arters utbredning kontinuerligt förbättras.

Skogen är den dominerande landskapstypen som berörs vid etablering under den aktuella tidsperioden, ofta i kombination med våtmarker. Det är ett mönster som observerades i tidigare studier.⁷⁹ Jordbrukslandskap, kuster och limniska miljöer dyker mer sällan upp men kan förekomma i mindre omfattning. Fördelningen är inte särskilt förvånande då man ofta placerar vindparker i områden som ligger långt från bebyggelsen, ofta i höjdlägen i skogslandskapet. Sådana lokaliseringar har också blivit vanligare genom teknikutvecklingen mot allt högre vindkraftverk med större rotordiameterar, vilket medför att träden får mindre inverkan på

⁷⁹ Darpö & Sandström 2021. *Artskydd och beslutsprocesser*.

vindhastighet och turbulens när turbinerna är placerade högre över marken. Marin etablering av vindparker är i Sverige fortfarande i sin linda, med i princip bara två större marina vindparker.⁸⁰

I tillståndsansökningar för vindkraft dominerar utredningar om naturtyper, fåglar och fladdermöss.⁸¹ Vanligtvis är det även inventeringar fåglar och fladdermöss som efterfrågas av myndigheter i yttranden eller kompletteringar. Bedömningar av kärlväxter, lavar, mossor, svampar och insekter ges inte lika stort utrymme och då de uppmärksammas är det ofta i förbigående i s.k. naturvärdesinventeringar. Hänsyn och skyddszoner mot höga naturvärden som nyckelbiotoper bedöms ofta skydda dessa grupper indirekt.

De arter som är föremål för uppföljning i urvalet av vindparker i denna studie liknar mycket det som observerats tidigare. Det är främst kungsörn, tjäder, orre, nattskär, lommar och fladdermöss. I urvalet finns dock ett exempel på att växter följs upp, nämligen *Markbygden* där invasiva arters spridning längs anlagda vägar beskrivs. Habitat kan ofta omfattas av skyddsåtgärder men mer sällan av uppföljning (figur 3).

3.6.2 KONTROLLPROGRAMMEN

Det är i synnerhet villkoren i besluten som styr vilken uppföljning av arter som ingår i kontrollprogrammen och därmed genomförs. Tillsynsmyndigheten har befogenheter att begära in ytterligare uppföljning av arter under driftperioden men det är inget som kan observeras i urvalet av de 28 vindparkerna. I vissa beslut finns även skrivningar som tydligt anger att det är tillsynsmyndighetens ansvar att se till att nödvändig uppföljning görs även om den inte är villkorad. Exempelvis påpekas i beslutet om *Hästkullen* i Västernorrland att artskyddsförordningen gäller oavsett tillståndet och om arter etablerar sig inom eller i anslutning till vindparken kan det medföra skyddsåtgärder. En sådan skrivning kan sägas förutsätta någon form av övervakning av relevanta arter i området.

Instruktioner för hur incidenter som berör arter ska hanteras kan dock förekomma utöver villkoren och kan då ligga som en del av egenkontrollen. Det handlar ofta om att hur observerade döda fåglar och fladdermöss ska rapporteras. Incidenthantering är i regel inte någon form av planlagd övervakning utan mer en formaliserad beskrivning hur sådana situationer ska hanteras (se nedan 3.6.8).

Utöver uppföljning inom kontrollprogrammen kan det förekomma frivilliga uppföljning av arter. Detta beskrivs närmare i kapitel 5.

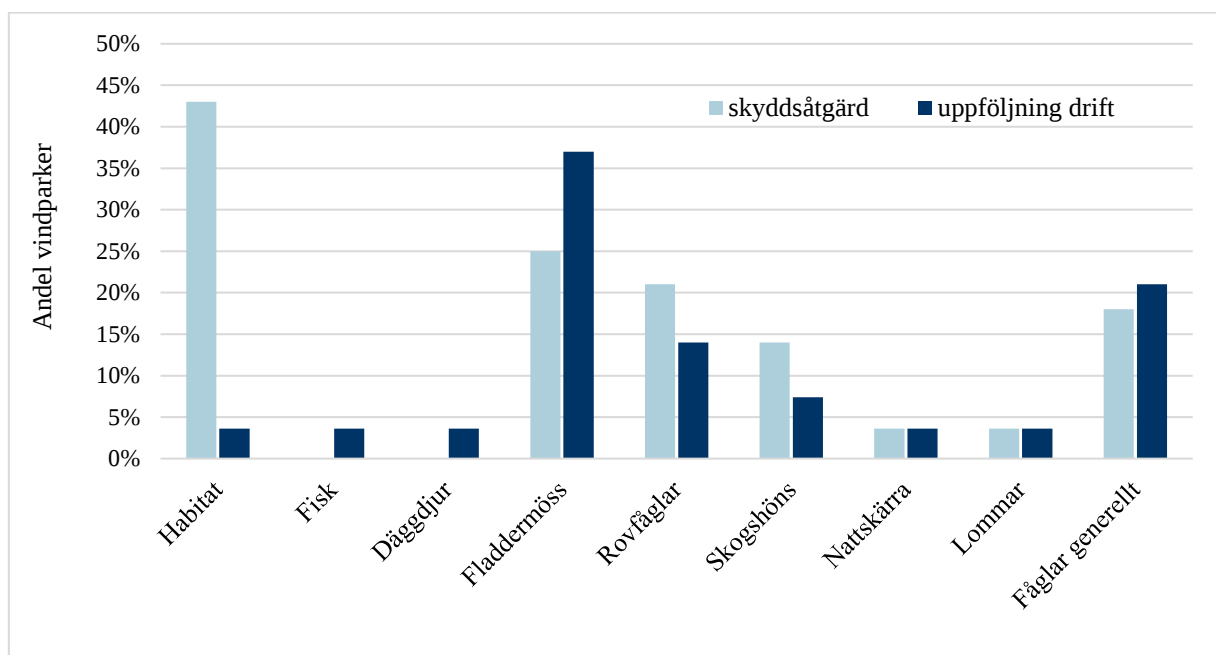
3.6.3 SKYDDSÅTGÄRDER UNDER ANLÄGGNINGSFAS OCH UPPFÖLJNING AV DESSA

Villkor som berör arter eller naturtyper under anläggningsfasen dominerar i urvalet. I 23 (82%) av vindparkerna finner man sådana. Merparten av villkoren berör

⁸⁰ Vindbrukskollen. 2024.

⁸¹ Darpö & Sandström. 2021. *Artskydd och beslutsprocesser*.

olika former av skyddsåtgärder, rumsliga eller tidsmässiga. Det kan vara villkor om skyddsavstånd till häckande fåglar eller tidsbegränsningar så att störning under häckning undviks. När det gäller fåglar berör det främst rovfåglar, tjäder, orre, nattskärra och lommar. I flera fall omfattar anläggningsvillkoren även naturtyper, oftast i form av våtmarker och nyckelbiotoper med höga naturvärden. I de årliga miljörapporterna beskrivs hur de olika villkoren under anläggningsfasen har efterlevts. Betydligt färre vindparker har någon form av uppföljning om skyddsåtgärdernas effektivitet och resultat. I 14 av de 23 vindparkerna förekommer någon form av uppföljning av de arter och naturtyper som omfattas av skyddsåtgärderna. Skillnaden ligger främst i att naturtyperna saknar uppföljning. Endast en vindpark berörs av uppföljning av naturtyper trots att skyddsåtgärder för sådana förekommer relativt frekvent, nämligen *Orrberget* i Dalarna. Här finns ett villkor om att förlust och skador på naturtyper ska rapporteras och en kompensation föreslås. I flera fall förekommer uppföljning av arter utan att det tagit några beslut om skyddsåtgärder för motsvarande arter. Möjligen kan det förklaras med att motivet för att ta beslut om uppföljning ökar genom avsaknaden av skyddsåtgärder.



Figur 3. Skyddsåtgärder (ljusblå staplar) och uppföljning under drift (mörkblå staplar). Gäller såväl villkor som åtaganden. Uttryckt som andel av de 28 vindparkerna i urvalet. Observera att en park kan ha flera åtgärder och uppföljningar.

Skyddsåtgärden för fladdermöss är främst installation av reglerad drift med automatisk avstängning (s.k. Batmode). Åtgärden anses vara rimlig då den skyddar fladdermössen till viss del samtidigt som kostnaden för installation och drift av

tekniken är relativt låg.⁸² Avstängningstekniken förekommer som villkor i sju av vindparkerna. Installationen kan vara kopplad till ett villkor om en s.k. provotidsutredning. Villkor finns då om uppföljning av fladdermöss under en kortare tidsperiod, vanligtvis 2-3 år. I de äldre besluten är detta ofta en försiktighetsåtgärd då undersökningarna av fladdermössen är kan vara ofullständiga eller behäftade med osäkerheter. Det finns ofta en osäkerhet om hur representativ en inventering av fladdermöss före etablering är jämfört med situationen i den etablerade vindparken. Efter inventering under provotiden tas beslut om Batmode, vanligtvis efter 3 år efter driftstart.

Ett tydligt exempel på resonemanget finns i tillståndet från MPD i för vindparken *Örken* i Gävleborg där det i villkoret anses att det är rimligt att besluta om ett villkor som innebär att vindkraftverken hålls avstängda med vingarna stillastående under de tider då det är störst risk att fladdermöss dödas av verken. Samtidigt som sökanden inte har visat att totalkostnaden för installation och drift av tekniken är orimlig.

Skyddsåtgärder för däggdjur är betydligt sällsyntare. I urvalet berörs främst järv i de två närliggande vindparkerna *Storflötten* och *Länsterhöjden* i Västernorrland. Skyddsåtgärder som beskrivs är skyddsavstånd till lyor om sådana upptäcks. Något specifikt villkor för järv finns inte, heller inget krav på uppföljning. Forskning som rör vindkraftens påverkan på järv har sett indikationer på störningar med lägre reproduktion som följd.⁸³ Järven är även känslig för störningar av infrastruktur som vägar m.m.⁸⁴ Det finns planerade studier med sändare som ev. kan ge bättre svar på frågan hur järven påverkas av vindkraft.⁸⁵

3.6.4 UPPFÖLJNINGENS LÄNGD

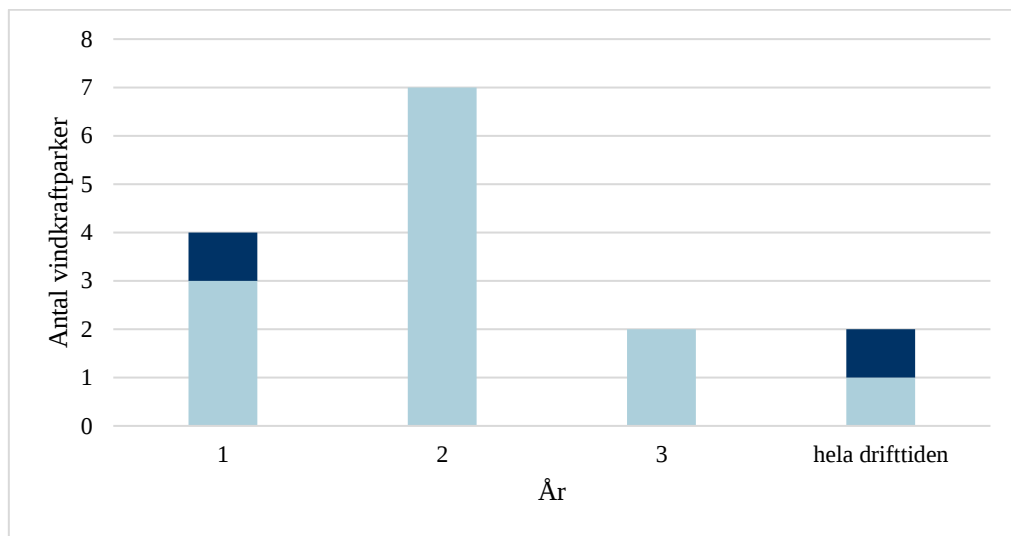
Uppföljning under driftperioden är i regel koncentrerad till perioden direkt efter färdigställande av vindparken. I de 28 studerade vindparkerna förekom uppföljning av arter under driftperioden i 15 vindparker. I 13 av dessa vindparker relativt kortvarig, vanligtvis 2 år och i tidsspannet 1-3 år (figur 4).

⁸² Miljöprövningsdelegationens vid Länsstyrelsen i Halland. Beslut 2018-06-05; 551-9000-16 *Örken-Munkaböl* i Halmstad och Hylte.

⁸³ Zimmerman m.fl. 2023. *Pilotstudier om vindkraftutbyggingens påverkningar på elg, ulv, jerv og elgjegere*.

⁸⁴ May m.fl. 2006. *Impact of infrastructure on habitat selection of wolverines (Gulo gulo)*.

⁸⁵ Zimmerman m.fl. 2023. *Pilotstudier om vindkraftutbyggingens påverkningar på elg, ulv, jerv og elgjegere*.



Figur 4. Uppföljningens längd för vindparker i urvalet. Antal år efter driftstart. Ljusblå del villkorad, mörkblå del frivilligt åtagande.

I urvalet av vindparker var endast två där uppföljningen var planlagd att pågå längre än 3 år. Båda dessa fall gäller kungsörn, se nedan.

De kortvariga uppföljningarna genomförs vanligtvis årligen direkt efter driftstart. Syftet med de kortvarigare uppföljningarna är i regel att undersöka om det skett förändringar i samband med uppförandet av vindparken. Uppföljningen kan vara av lite olika karaktär, men grovt kan de delas upp i två kategorier:

- 1) Prövetidsutredning om behovet av anpassad drift med automatisk avstängning avseende fladdermöss (Batmode).
- 2) Utredning av påverkan på fåglars häckning/spel efter att parken färdigställts.

Fördelningen mellan dessa två alternativ var nästan 50/50% i urvalet av vindparker. Eftersom driftsättningen inte avvaktar uppföljningens resultat blir naturligtvis resultatet av uppföljningen även påverkat av driften under den 1-3 års period som den pågår. De två längre uppföljningarna är regelbundna men inte alltid årliga.

3.6.5 UPPFÖLJNING EFFEKTER UNDER DRIFT

Den uppföljning som görs i syfte att följa påverkan under hela driftperioden är sällsynt i urvalet av de 28 vindparkerna. Endast två vindparker har sådan långsiktig uppföljning som i båda fallen omfattar kungsörn, nämligen *Björkhöjden-Björkvattnet* i Västernorrland och *Högaliden* i Västerbottens län. Uppföljningen i Högaliden är villkorad i beslutet, medan uppföljningen i Björkhöjden-Björkvattnet har bara en kortvarig villkorad del men ett frivilligt längre åtagande att följa kungsörnspopulationen under hela driftperioden.

Att kunna följa populationen under längre tid är betydelsefullt från flera aspekter. Populationsförändringar är inte alltid så snabba att de kan upptäckas under de första åren av drift. Populationssvängningar kan vara så stora mellan år att mätningar under ett fåtal år kan bli svåra att tolka. Mätningar under flera år ger ett

robustare underlag med fler mätpunkter som höjer styrkan i analysen. En långsiktig övervakning under hela drifttiden ger dessutom ett bättre underlag för beslut den dag då vindparkens tillstånd upphör och en ansökan om förlängning görs. Det ligger således i operatörens intresse att visa hur vindparken påverkat berörda arter under drifttiden.

3.6.6 INVENTERING AV UTGÅNGSLÄGET, FÖRE ETABLERING

I de flesta fall ingår inventeringar av arter i miljökonsekvensbeskrivningen eller efterfrågas i kompletteringar under beslutsprocessen. Dessa fungerar som ett opåverkat jämförelsetillstånd som senare undersökningar kan jämföras med. Ofta anlitas samma konsult som använder likartad metodik så att data kan jämföras. Ett problem är att undersökningarna före etablering ofta är gjorda bara under ett år. Detta medför att populationssvängningar mellan år gör denna ursprungsnivå svår att tolka. För att förbättra möjligheten att detektera skillnader vore det värdefullt om man även använde sig av kontrolltytor som är placerade i opåverkad miljö utanför vindparken. I många fall finns det redan befintlig nationell miljöövervakning som skulle kunna användas som kontrolldata. Detta förutsätter dock att man använder en metodik som är jämförbar med relevant nationell miljöövervakning, vilket exempelvis har gjorts vid uppföljningen av vindparken *Markbygden* i Norrbotten. Se även kapitel 6.

3.6.7 RAPPORTERING AV DATA FRÅN UPPFÖLJNINGEN AV VINDPARKER

Om data från inventeringar redovisas och lagras öppet så kan informationen återvinnas samtidigt som man ökar insyn och öppenhet. Data bör således lagras i centrala och öppna databaser som exempelvis Artportalen som är den ojämförligt största i sitt slag Sverige när det gäller fynddata av arter. Här finns även funktioner som gör att data som berör känsliga arter skyddsklassas och därmed omfattas av sekretess.⁸⁶ Detta gäller exempelvis häckningar av rovfåglar som ofta berörs av inventeringar vid vindparker.

Vid en stickprovsgranskning av de 28 parkerna i urvalet kan vi se att ca 50% av den data som berör fåglar och fladdermöss har rapporterats till Artportalen. Rapporteringen verkar främst initieras av dem, i regel konsulten, som utfört inventeringen. Så har vi noterat att i de vindparker som genomför både inventeringar av fåglar och fladdermöss är fåglar rapporterade men inte fladdermöss, eller omvänt. I några undantagsfall har länsstyrelsen gjort en andrahandsrapportering till Artportalen. Vad som nästan alltid saknas är metadata som visar att informationen härrör från inventering från vindparken, dvs. själva syftet med undersökningen. Om syftet lagts till skulle det vara mycket enklare att ta ut data som specifikt hör till den aktuella inventeringen, vilket skulle göra den mer användbar och spårbar.

⁸⁶ SLU Artdatabanken. 2024. *Nationellt skyddsklassade arter*.

3.6.8 RAPPORTERING AV DÖDA OCH SKADADE DJUR

I flera parkers kontrollprogram eller schema för egenkontroll finns instruktioner om hur skadade eller döda djur ska hanteras. Det handlar i regel inte om några planlagda eller formaliserade undersökningar utan mer en incidenthantering. Vindparkerna besöks regelbundet för teknisk kontroll av drift och service och vid dessa tillfällen kan främst fåglar dödade av rotorblad hittas. Instruktionerna anger hur dessa fynd ska rapporteras och om djuren ska inlämnas till myndighet då de kan vara ”statens vilt”.⁸⁷ Statens vilt (tidigare kronans villebråd) är ett antal utvalda däggdjur och fåglar som enligt jaktlagen, jaktförordningen och Naturvårdsverkets föreskrifter inte får behållas om de påträffas döda i naturen utan ägs av staten. Den som hittar ett dött djur som är statens vilt är skyldig att rapportera fyndet till Polismyndigheten. Polisen ansvarar för att djuret tas omhand och skickas till Naturhistoriska riksmuseet eller Statens veterinärmedicinska anstalt. Vilka arter som ingår i statens vilt har varierat över tid. Arter som berör vindkraften är främst rovfåglar, exempelvis kungsörn, havsörn, bivråk, fiskgjuse och röd glada.

Det förekommer även att privatpersoner rapporterar fynd av dödade djur till utförarna och att dessa i sin tur redovisar dessa i de årliga miljörapporterna. Vindparken *Lemnhult* i Jönköpings län är ett exempel på frekvent rapportering av fåglar som hittats döda.

Mer sällan rapporteras data om kollisiondödade djur till någon allmän databas, eller datavärd. Exempelvis kan man i Artportalen rapportera fåglar och fladdermöss under olika aktiviteter och då ange ’död, krockat med vindkraftverk’ som ett specificerat fast alternativ. En sådan central rapportering skulle underlätta sammanställning och analys av de mer direkta effekterna av vindkraften. Ett sök i Artportalen ger 126 fynd av fåglar dödade genom kollision med vindkraftverk under perioden 2013-2024. Rovfåglar utgör cirka hälften av de rapporterade fynden, där havsörn och röd glada är de mest frekventa. Geografiskt är Skåne län överrepresenterat i rapporteringen med 75% av observationerna. Rapporteringen på en sökbar aktivitet är idag alltså begränsad och skev geografiskt och artmässigt. Endast två av dessa observationer härrörde från de 28 vindparkerna i vår djupstudie, en kungsörn och en tjäder.

Data från rapportering av dödade fåglar och fladdermöss är dock svårtolkade. Dödade djur försvinner relativt snabbt genom att de förtärs av andra djur som livnär sig på kadaver eller genom olika nedbrytare som konkurrerar om resursen. Arter är dessutom olika lätta att upptäcka i fält pga. av deras utseende men också pga. av vegetationen kring verken. För att få data som beskriver den faktiska effekten krävs en genomtänkt objektiv metodik som ofta involverar sök med tränad hund som kan hitta en relativt hög andel av de djur som dödas.⁸⁸ Ett sådant exempel på mer genomtänkt eftersök av döda fåglar finns i vindparken *Gärdshyttan* i Örebro län och i Vindvals rapport om dödlighet för fladdermöss och fåglar.⁸⁹

⁸⁷ Naturhistoriska Riksmuseet. 2024. *Om statens vilt*.

⁸⁸ Pettersson S. m.fl., 2024. *Vindkraft i skogsmiljö*.

⁸⁹ Pettersson S. m.fl., 2024. *Vindkraft i skogsmiljö*.

3.6.9 TEKNIKUTVECKLING

Teknikutvecklingen som möjliggör övervakning av arter kring vindkraftverk har gått snabbt framåt. Det är idag fullt möjligt att följa fågel- eller fladdermusindividers rörelse i realtid. Det är dessutom möjligt att artbestämma, eller t.o.m. identifiera enskilda individer. Sensorer består av kameror, radar eller ljuddetektorer. System används idag främst i forskningssyften man kan framöver göras mer kommersiellt tillgängligt. Detta öppnar stora möjligheter att behovsanpassa styrningen av vindkraftverk. Dessutom kan uppföljning sannolikt göras effektivare och flexiblare. Det är emellertid för tidigt att uttala sig om möjligheterna att implementera dessa system i tillstånd till vindkraft eller andra aktiviteter, varför det får bli en fråga för framtiden.

4. ”Händelser” om oförutsedd skada

4.1 Inledning

Redogörelsen så här långt har handlat om sådan påverkan på arter och deras livsmiljöer som förutsågs och åtminstone i någon mån diskuterades i tillståndsbesluten. Som nämnts ovan är utgångspunkten när tillstånd meddelas att verksamheten inte kommer att orsaka någon förbjuden påverkan på skyddade intressen. Det här kapitlet behandlar hur myndigheterna hanterar situationer då det påstås att det *faktiskt* har uppkommit en icke förutsedd och förbjuden påverkan på arter eller naturmiljöer. Oftast initieras sådana ärenden genom anmälningar från allmänheten, såväl från enskilda som från organisationer.

Vi inleder med en redogörelse för den rättspraxis som utvecklats kring tillstånds rättskraft, omprövning och nya villkor i sådana situationer. Därefter kommenterar vi kort vad som framkommit i vår djupstudie av de 28 vindparkerna. Slutligen har vi undersökt ärendehanteringens vid två vindparker som varit kontroversiella ur ett artskyddsperspektiv. Avsnittet avslutas i vanlig ordning med slutsatser.

4.2 Allmänhetens möjligheter att påkalla tillsyn och omprövning

4.2.1 INLEDNING

Som nämndes i avsnitt 2.1.3 är tillsynsmyndigheten för en verksamhet skyldig att kontrollera att tillstånd följs och fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Om det då visar sig inte vara fallet är man skyldig att meddela ett tillsynsbeslut, alternativt begära återkallande eller omprövning av tillståndet under de förutsättningar som anges i 24:3 och 24:5 MB. För vindkraftsverksamheter med tillstånd kan det vara fråga om – förutom att villkoren i tillståndet inte följts eller att tio år har gått sedan tillståndet meddelades – att det *uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs* när verksamheten tilläts eller att *förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt*. För den fråga som diskuteras i den här rapporten är dessa två sista punkter mest intressanta. De ska tolkas i skenet av vad som krävs enligt EU-rätten, vilket närmare betyder dels de materiella reglerna i fågeldirektivet (2009/147) respektive art- och habitatdirektivet (92/43), dels den allmänna s.k. rättsskyddsprincipen. Direktivreglernas konstruktion – att det är fråga om absoluta förbud mot otillåten påverkan – medför att en omprövning måste ske om de givna villkoren är otillräckliga för att säkerställa att det inte sker ett otillåtet dödande eller störande av arterna (artikel 5 i fågeldirektivet respektive artikel 12 i art- och habitatdirektivet, motsvarande 4 § och 4a § artskyddsförordningen (2007:845, AF). I sådana fall måste tillsynsmyndigheten för verksamheten ingripa. Om enskilda eller organisationer som berörs av verksamheten anser att myndigheten inte fullgör sina skyldigheter i en sådan situation, måste de ha möjlighet att utmana denna underlåtenhet i domstol.

Det är mot denna bakgrund intressant att se hur miljöbalkens regler och den rättspraxis kring klagorätten som utvecklats klarar de EU-rättsliga kraven kring tillsynsmyndigheters beslut eller underlåtenheter i dessa sammanhang. Det är emellertid inte fråga om någon uttömmande redogörelse, enbart nedslag i de viktigaste avgörandena för att visa på vad som gäller.⁹⁰

4.2.2 ALLMÄN RÄTTSPRAXIS KRING KLAGORÄTTEN

När miljöbalken introducerades 1999 ansågs allmänt att en myndighets beslut att initiera ett tillsynsärende gentemot en tillståndsgiven verksamhet eller att inleda en omprövning var en fråga enbart mellan myndigheten och tillståndshavaren. De som berördes av verksamheten hade ingen möjlighet att påverka myndighetens ställningstagande, en inställning som gick tillbaka till vad som gällde enligt miljöskyddslagen (1969:387). Det här var emellertid något som relativt snabbt ändrades, vilket berodde på dels en tydligare skyldighet för tillsynsmyndigheten att agera i dessa situationer, dels att större tonvikt lades vid Sveriges internationella åtaganden på rättsområdet. Redan genom de två besluten *MÖD 2000:43* och *MÖD 2000:44* gjordes klart att enskilda som berörs av en verksamhet – ”sakägare” – ska ha en möjlighet att överklaga en myndighets ställningstagande att inte ingripa i anledning av en anmälan i ett tillsynsärende, ett s.k. 0-beslut.⁹¹ Däremot ansågs inledningsvis att den berörda allmänheten inte behövde ha möjlighet att rättsligt utmana beslut om att *inte inleda en talan* om återkallande eller omprövning av ett givet tillstånd (*MÖD 2000:49*). Även den inställningen kom emellertid att ändras efter en tid genom *MÖD 2011:46*. En enskild påstod att villkoren för en deponi i Robertsfors hade överskridits och begärde att länsstyrelsen skulle begära återkallelse av tillståndet. Hen blev avvisad av Mark- och miljödomstolen i Umeå med hänvisning till dittillsvarande praxis. *MÖD* ändrade dock och uttalade att om en enskild är berörd och beslutet har gått hen emot, måste det finnas en möjlighet att överklaga till domstol.

När det sedan gällde miljöorganisationers möjligheter att överklaga tillsynsbeslut kom det första genombrottet i *MÖD 2012:47* och *MÖD 2012:48*. Traditionellt sett hade organisationer ingen möjlighet att överklaga myndigheters tillsynsbeslut som gällde avvägningen mellan verksamhetsutövarens intresse och allmänna intressen. En klagorätt för miljöorganisationer kom visserligen med miljöbalken, men i 16:13 MB nämns bara beslut om tillstånd, godkännande eller dispens. Tillsynsbeslut ansågs alltså falla utanför (*MÖD 2007:17*). Sedan dess hade emellertid medvetenheten om Århuskonventionen ökat, vilket inte minst EU-domstolen hade medverkat till. I avgörandet *C-240/09 Den slovakiska brunbjörnen* (2011) uttalade den domstolen att det är en unionsrättslig skyldighet för myndigheter och domstolar i medlemsstaterna att tolka de nationella processuella reglerna så att miljöorganisationer kan utmana beslut och underlåtenheter i frågor som rör tillämpningen av regler inom EU-rätten som har direkt effekt. Den nationella processrätten måste alltså

⁹⁰ För den intresserade finns ett stort antal artiklar och rapporter om den miljörättsliga klagorätten publicerade på www.jandarpa.se

⁹¹ Även *MÖD 2004:31*.

erbjuda en möjlighet att gå till domstol i enlighet med rättsskyddsprincipen. Detta tog nu MÖD fasta på och uttalade (MÖD 2012:47):⁹²

Bestämmelser om artskydd finns i art- och habitatdirektivet och är genomförda i svensk rätt genom bestämmelser i bl.a. 8 kap.miljöbalken och i artskyddsförordningen (2007:845). Målet berör således en fråga som regleras i unionsrätten. Det innebär att det i detta fall inte bara finns en förpliktelse som härrör från Århuskonventionens bestämmelser om klagorätt utan även en materiell EU-rättslig förpliktelse vars effektiva domstolsskydd, i enlighet med EU-domstolens dom i mål C-240/09, ska säkerställas.

Visserligen, uttalade MÖD, nämns inte tillsynsbeslut i 16:13 MB, men de är heller inte undantagna. Mot den bakgrunden tillät domstolen att miljöorganisationen fick överklaga besluten att inte ingripa. De här avgörandena blev startskottet för den öppning av klagorätten för organisationer som skett i Sverige, något som också har skett i stort sett alla andra medlemsstater inom EU. I en lång rad avgöranden har miljö- och friluftorganisationernas möjligheter i det avseendet vidgats såväl när det gäller miljöbeslut som regleras inom EU-rätten som när det gäller renodlad nationell rätt.⁹³ De svenska domstolarna har också gjort klart att möjligheten för berörda och deras organisationer att gå till domstol inte är något som kan lagstiftas bort, utan gäller alldeles oavsett vad som sägs i den nationella regleringen.⁹⁴

4.2.3 RÄTTSFALL OM VINDKRAFT OCH KLAGOMÅL FRÅN DEN BERÖRDA ALLMÄNHETEN

Som bekant kan etableringen och driften av vindkraftsparker vara kontroversiell, vilket ofta leder till klagomål från omgivningen. Detta har i sin tur gett upphov till en viss rättspraxis kring kraven på tillsynsingripanden eller omprövning av tillstånd på detta område. Som redan konstaterats, kan de som berörs av en sådan verksamhet överklaga en myndighets ställningstagande att inte ingripa. Frågan blir då vad som kan komma ut av en sådan process. Framgången med en sådan talan beror givetvis på resultatet av överprövningen, dvs. i vilken mån som domstolen bedömer myndighetens agerande i sak mot de förutsättningar som anges för återkallande eller omprövning i 24:3 MB respektive 24:5 MB. Problematiken illustreras i ett avgörande från 2018 där MÖD avslag en begäran av Föreningen Svenskt Landskapskydd (FSL) om att Naturvårdsverket skulle begära återkallelse av tillstånden för fyra vindparker i Jämtland.⁹⁵ Naturvårdsverket invände att myndigheten enligt reglerna i 24 kap. MB har en möjlighet – men inte skyldighet – att göra en sådan begäran. Man menade att rollfördelningen gentemot den operativa tillsynsmyndigheten innebär att denna möjlighet för den centrala myndigheten enbart bör utnyttjas när

⁹² MÖD 2012:47, sid. 7.

⁹³ Se Darpo, J: *Miljö*, avsnitt 6.3 (sid. 298-300).

⁹⁴ Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2015 ref. 79 som gällde det tidigare s.k. överklagandeförbudet i 58 § jaktförordningen (1987:905, regeln ändrades 2018 genom SFS 2018:639).

⁹⁵ MÖD 2018-06-13; M 9150-17.

det behövs en övergripande och samlad bedömning av en principiell tillståndsfråga på nationell nivå. MÖD höll med om detta och poängterade att lagstiftningen och förarbetena bygger på att det är fråga om en valmöjlighet för Naturvårdsverket. Den centrala myndigheten är därmed inte skyldig att begära återkallelse eller omprövning av ett tillstånd, även om förutsättningar enligt 24:3 eller 24:5 föreligger i det enskilda fallet.

Det här avgörandet skulle kunna tolkas som att domstolen ger myndigheterna ett ganska fritt bedömningsutrymme när det gäller att ingripa mot tillståndsgiven verksamhet. Vad som görs tydligt i rättsfallet är emellertid att man måste skilja på vad som gäller för tillsynsmyndigheterna och de övriga myndigheterna som nämns i 24:11 MB (Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt länsstyrelsen). När det gäller tillsynsmyndigheternas skyldigheter har MÖD i flera avgöranden tagit ställning i sak och bedömt om det funnits behov av ett ingripande eller inte. Följande rättsfall kan nämnas till stöd för en sådan slutsats. Om vi börjar med det självklara när det gäller ärendehantering inom miljörätten; när allmänheten anmäler en störning från en verksamhet – oavsett om den har tillstånd eller inte – är tillsynsmyndigheten skyldig att lägga upp ett ärende.⁹⁶ Ett sådant ärende ska avslutas med ett formellt beslut, vilket är överklagbart av anmälaren.⁹⁷ När det sedan gäller *vad domstolen överprövar* i överklagade tillsynsärenden kan det illustreras genom följande rättsfall från senare år. I ett mål från 2018 hade grannar klagat på att en vindkraftsanläggning i Nässjö gett upphov till kraftiga bullerstörningar, ett påstående som styrktes av en egen utredning. Tillsynsmyndigheten hade emellertid avslagit deras begäran om ytterligare utredningar. Efter att ha inhämtat yttrande från Naturvårdsverket bedömde MÖD att verksamheten inte gav upphov till otillåtna bullervärden, varför överklagandet avslogs.⁹⁸ I ett annat fall hade närboende anmält till den lokala tillsynsmyndigheten i Torsås att vindkraftverken orsakade otillåten skada på flera fladdermusarter i området varför verksamheten borde förbjudas. I anledning av anmälan beslutade myndigheten att kräva att verksamhetsutövaren upprättade ett kontrollprogram för uppföljningen av sådan påverkan. Efter överklagande skärptes kraven av både länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen. Efter omfattande utredning bedömde MÖD att de föreskrivna försiktighetsåtgärderna om Batmode och kontrollprogram var tillräckliga för att undvika otillåten skada. Man uttalade också att det är tillsynsmyndighetens ansvar att kontrollera verksamheten och, om påverkan på fladdermusarterna blir stor, besluta om ytterligare åtgärder eller förbjuda verksamheten.⁹⁹ Ett liknande fall gällde en vindpark i näralligande Ronneby, även om inledningen till ärendet var annorlunda. Här hade den lokala tillsynsmyndigheten förbjudit den fortsatta driften av ett vindkraftverk med

⁹⁶ Undantag kan göras vid upprepade anmälningar om samma sak utan att de faktiska omständigheterna har ändrats, se MÖD 2024-06-19; M 4073-23.

⁹⁷ Se t.ex. MÖD 2019-04-24; 8368-17. Av avgörandet framgår också att tillsynsmyndigheten i en sådan situation enbart ska bedöma störningen för anmälaren, inte andra enskilda intressen (s.k. tredjemansintressen).

⁹⁸ MÖD 2018-06-14; M 2968-17.

⁹⁹ MÖD 2019-01-21; M 2579-17.

hänvisning till otillåten skada på fåglar och fladdermöss. Beslutet godtogs av länsstyrelsen, men upphävdes av mark- och miljödomstolen. Tillsynsmyndigheten, en miljöorganisation och ett stort antal enskilda överklagade till MÖD och hävdade att verket var olämpligt placerat då det orsakade otillåten skada, vilket inte kunde åtgärdas med försiktighetsåtgärder som stoppreglering och liknande. Naturvårdsverket menade däremot i ett yttrande att påverkan på havsörn, berguv och andra fågelarter var godtagbar samt att påverkan på fladdermusarterna kunde undvikas genom Batmode och uppföljning. Även i detta fall var utredningen i MÖD omfattande med syn och expertutlåtanden från flera håll. Därefter uttalade domstolen att risken för påverkan på fågelarterna inte var så beaktansvärd att verksamheten kunde förbjudas av det skälet. När det gällde påverkan på fladdermöss ansåg domstolen att det var tillräckligt med ett krav på stoppreglering i enlighet med ett åtagande av verksamhetsutövare, Slutligen uttalade MÖD att man:¹⁰⁰

...förutsätter att verksamhetsutövaren inom ramen för egenkontroll regelbundet inventerar vindkraftverkets påverkan på fladdermöss och fåglar och att nämnden inom ramen för tillsynsverksamheten kontrollerar att så sker.

4.2.4 MÖJLIGHETERNA ATT KLAGA PÅ TILLSTÅNDSGIVEN VERKSAMHET

Förutom det första av de ovan angivna rättsfallen gäller samtliga vindkraftverksanläggningar som inte har tillstånd enligt miljöbalken. När det gäller tillståndsgiven verksamhet klargjordes myndigheternas ansvar i de vägledande avgörandena MÖD 2021:8 I och II. I det första fallet hade ett antal enskilda begärt att Miljöprövningsdelegationen i Västra Götaland skulle återkalla tillståndet för en vindkraftsanläggning i Tidaholm. Här pekade MÖD på att de myndigheter som får begära återkallelse eller omprövning av givna tillstånd regleras i 24:11 MB, en uppräkningslista som bl.a. omfattar tillsynsmyndigheten över verksamheten. Den berörda allmänheten har däremot inte en möjlighet att direkt föra en sådan talan och bör därför heller inte ha rätt att överklaga en miljöprövningsdelegations beslut att inte på eget initiativ inleda en sådan process. Istället kan enskilda och andra berörda vända sig till tillsynsmyndigheten och begära att den ansöker om återkallelse eller omprövning av tillståndet. Om tillsynsmyndigheten är ovillig, kan dess ställningstagande överklagas. Om miljöprövningsdelegationen därefter avslår tillsynsmyndighetens ansökan kan även det beslutet överklagas. Den här ordningen innebär att det blir tillsynsmyndighetens ansökan som utgör ramen för processen och målet kan begränsas till de frågor som på så sätt är utredda. Förhållandena i MÖD 2021:8 II var likartade, även om förhistorien var betydligt mera komplicerad. Det hela började redan 2013 med påstötningar från enskilda och intresseorganisationer om att tillsynsmyndigheten borde ingripa mot bullerstörningarna från Karsholms (Mittelstättens) vindpark i Kristianstad. Därefter följde en rad myndighetsbeslut, överklaganden och återförvisningar som avslutades med att tillsynsmyndigheten skickade en

¹⁰⁰ MÖD 2020-10-20; M 10548-19 Lilla Kulleryd, uttalandet på sid. 17.

skrivelse till Miljöprövningsdelegationen i Skåne där man angav att *det kan finnas behov av omprövning av ljudvillkor i tillståndet för den aktuella vindkraftsanläggningen*. Miljöprövningsdelegationen menade däremot att den ingivna utredningen inte utgjorde skäl enligt 24:5 MB att ompröva tillståndet. Mark- och miljödomstolen var i sin tur av annan mening och återförvisade ärendet till delegationen för sådan omprövning då det förelåg risk för lågfrekvent buller inomhus. Villkor om detta borde därför föreskrivas. Efter överklagande från tillståndshavaren ändrade MÖD återigen och fastställde delegationens beslut att inte inleda omprövning. Efter en likalydande inledning om klagorätten som i *MÖD 2021:8 I*, klargjorde domstolen att tillsynsmyndighetens skrivelse ska betraktas som en begäran om omprövning. Mot den bakgrunden var det riktigt av såväl delegationen som mark- och miljödomstolen att i sak pröva om förutsättningar förelåg för omprövning enligt 24:5 MB. Däremot ansåg MÖD att det inte behövdes ytterligare villkor om lågfrekvent buller då utredningen i målet visade att de befintliga kraven på verksamheten – nämligen att bullret inte överskrider 40 dBA utomhus – medförde att risken var liten för att det lågfrekventa bullret inomhus skulle ge upphov till någon störning av betydelse. Miljöprövningsdelegationen hade därför fog för beslutet att inte ompröva tillståndet.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas följande om möjligheten att få till en domstolsprövning av förutsättningarna för återkallelse eller omprövning av tillstånd på grund av oförutseddskada på arter och naturmiljöer. En sådan anmälan kan göras till tillsynsmyndigheten för verksamheten som då är skyldig att i sak pröva om det finns skäl att göra en sådan ansökan till tillståndsmyndigheten. I ett sådant ärende kan de enskilda klagandena åberopa både egna intressen och allmänna intressen, men bara om de är berörda. I vindkraftssammanhang betyder det att de bor tillräckligt nära.¹⁰¹ Miljöorganisationerna å sin sida anses i dessa situationer representera de allmänna miljöintressena. Såväl tillsynsmyndighetens som tillståndsmyndighetens ställningstagande i omprövningsärendet är överklagbara, varvid domstolen har att i sak pröva ansökan mot de förutsättningar som anges i 24:3 MB och 24:5 MB. Om tillståndsmyndigheten har avslagit en sådan ansökan och domstolen är av motsatt mening, kommer domstolen att återförvisa ärendet med instruktioner för den fortsatta handläggningen, dvs. hur prövningen om återkallande eller omprövning ska ske. Om däremot den berörda allmänheten vänder sig direkt till tillståndsmyndigheten eller någon av de andra myndigheterna som enligt 24:11 MB kan begära återkallande eller omprövning av tillstånd ska de avvisas. I de fallen gör alltså domstolen ingen prövning i sak om förutsättningarna enligt 24:3 MB eller 24:5 föreligger eller inte.

¹⁰¹ För ett sådant exempel, se MMD/Umeå slutligt beslut 2023-04-27; M 1178-22 *Tomasliden*.

4.3 Exempel på handläggningen av klagomål från den berörda allmänheten

4.3.1 INLEDNING

Djupstudien är inriktad tillståndsgiven vindkraft och hur uppföljningen av skyddet av arter och naturmiljöer har fungerat efter en tids drift. De 28 vindparker som omfattas har inte i något fall blivit föremål för en regelrätt begäran om omprövning som utmynnat i ett beslut. Däremot har framkommit viss information i intervjuerna med tillsynsmyndigheterna som är av intresse i det sammanhanget.

Tillsynarna i Alvesta berättade om vindkraftsanläggningen vid *Lyngsåsa* att närboende hade klagat flera gånger över driften. Vid något tillfälle hade man pekat på att Batmode var avstängd, vilket stämde. Saken polisanmälades men förundersökningen lades ned. Året efter anmälde de närboende återigen att det var störningar i Batmode, men driftsloggan visade att så inte var fallet. För några år sedan mejlade en granne information om en siktad havsörn. Anmälaren berättade också att i området finns häckande fiskgjusar, storlom och smålom och att hen hade informerat en ideell fågelklubb om detta. Tillsynarna berättade att ärendet registrerat som ”information” och avslutades utan någon vidare handläggning.

Även *Orrberget/Stensvedberget* är en ganska kontroversiell vindpark, inte minst med tanke på det tjäderspel som finns i området. Tillsynsmyndigheten i Ludvika har fått in klagomål om buller, men också om vägdragningarna och påverkan på naturmiljöer och arter. När det gäller det senare har allmänheten klagat på att verksamhetsutövaren lagt upp uttjanta vingar till verken i området och att man funnit dödade fåglar. Tillsynarna berättade att de hade kommunicerat med anmälarna och verksamhetsutövaren, men inte fattat några formella beslut i dessa frågor. Man hade också fått in klagomål på andra vindkraftsanläggningar, men aldrig fattat något formellt beslut i ett sådant ärende.

Rent allmänt kan sägas att anmälningar och klagomål från allmänheten är betydligt vanligare i de södra delarna av landet än i de norra. Det kan verka förvånande då det finns betydligt mera vindkraft i drift från Dalarna och norrut och parkerna är åtskilligt större. Av detta bör man kunna dra slutsatsen att skillnaden i klagomålsfrekvensen främst ligger i att landet är betydligt mera tätbefolkat söderut. Det är ju också i de södra länen som det kommunala motståndet mot vindkraftsutbyggnaden varit starkast.

För att få en fylligare bild av hur ett anmälningar med påstående om otillåten påverkan på arter eller naturmiljöer handläggs av myndigheter och domstolar efter att tillstånd meddelats för verksamheten, har vi valt att studera ett par exempel på ”problemparker”. Urvalet har skett utifrån att det ska vara fråga om en vindkraftsanläggning som har ett lagakraftvunnet tillstånd och det har uppkommit en prövningssituation i vilken det funnits en anmälan om otillåten påverkan på arter och naturmiljöer. I ett av fallen har vindkraftsanläggningen varit i drift en tid när det inkommit klagomål som resulterat i myndighetsbeslut och överklaganden. Syftet med den här delstudien är att mäta ”adaptiviteten” i miljöbalkssystemet för beslut och överprövning i förhållande till verksamheter med tillstånd. Något omformulerat

kan sägas att frågan gäller om reglerna i dessa situationer är tillräckligt flexibla för att möta EU-rättens krav, dvs. *ger en möjlighet att i sak* pröva de nya förutsättningar.

I den allmänna debatten finns många vindparker över hela landet som betraktas som kontroversiella.¹⁰² I flera av dessa fall präglas konflikterna emellertid av påstådda störningar för grannar och lokalt motstånd, varför de är mindre lämpliga för vår studie. Dessa aktörer är dessutom oftast noviser i miljöprocess som agerar på egen hand ("one shot litigants"), vilket gör att det kan vara äventyrligt att dra några generella slutsatser av utfallen.¹⁰³ Det är i och för sig inte heller svårt att hitta vindkraftsanläggningar som har visad eller påstådd kraftig negativ påverkan på arter och naturmiljöer; *Näsudden* på Gotland är väl det mest kända exemplet. Problemet med att hitta lämpliga studieobjekt ligger här istället i att miljöorganisationerna ofta är mera samarbetsinriktade och mindre benägna att rättsligt utmana myndighetsbeslut än missnöjda grannar och "motvindsorganisationer". Vi har därför gjort en rundfråga bland vindkraftssamordnare, tillsynsmyndigheter, vindkraftsföretag och miljövårdsorganisationer och fastnat för två exempel som angetts som illustrativa ur artskyddssynpunkt; *Lebo* i Västervik och *Rögle/Västraby* i Helsingborg. Då studien enbart syftar till att illustrera hur reglerna kan fungera i olika situationer då det varit möjligt att omvärdera artskyddsfrågan i sak bör urvalet kunna accepteras för sådana begränsade slutsatser. I dessa två fall har vi studerat besluten och domarna i ärendena och intervjuat de inblandade aktörerna, dvs. tillståndshavaren, tillsynsmyndigheten och de klagande miljöorganisationerna.

4.3.2 LEBO I VÄSTERVIK

Miljöprövningsdelegationen i Kalmar län meddelade 2014 tillstånd till fem vindkraftverk på bl.a. fastigheten *Lebo* i Västervik. Ett verk avslogs av hänsyn till storlommens livsmiljö. Sökandebolaget och Tjust Fågelklubb överklagade till Mark- och miljödomstolen i Växjö. Fågelklubben menade att miljökonsekvensbeskrivningen var bristfällig när det gällde inventeringen av nattaktiva fåglar som nattskärar. Bolaget menade att påverkan på storlommen inte var större än att även det sjätte verket kunde tillåtas. Domstolen gjorde emellertid samma bedömning som miljöprövningsdelegationen och avslog samtliga överklaganden.¹⁰⁴

Fem år senare kom bolaget in med en ansökan om förlängd igångsättningstid för driftsättningen av de fem vindkraftverken, vilket beviljades av miljöprövningsdelegationen. Tjust Fågelklubb m.fl. ornitologiska föreningar överklagade beslutet och menade att fågelinventeringarna var för gamla och att förhållandena på platsen hade ändrats, varför en etablering av vindkraft på platsen skulle strida emot artskyddsreglerna. De ansåg att mot bakgrund av den stränga rättspraxis som

¹⁰² Se föreningen Motvind Sveriges hemsida under fliken "fallstudier"; [Vi förenar vindkraftsdrabbade | Motvind Sverige](#)

¹⁰³ Se exempelvis det lite märkliga ärendet i Århuskonventionens Genomförandekommitté i ärenden C/2013/81 *Sweden*; [ACCC/C/2013/81 Sweden | UNECE](#)

¹⁰⁴ MPD/Kalmar 201402-13; 551-9682-12 respektive MMD/Växjö 2014-09-01; M 1283-14.

utvecklats borde ansökan om förlängning av igångsättningstiden avslås.¹⁰⁵ Mark- och miljödomstolen i Växjö menade däremot att verksamhetens lokalisering på platsen redan var rättskraftigt avgjord och inte kunde omprövas inom ramen för ansökan. Även om 24:2 MB medger att nya eller strängare villkor kan meddelas, ansåg domstolen att vad som framförts om ändrad kunskap om fågelfaunan inte gav anledning att förskriva nya villkor. Därmed godtogs ansökan om förlängningen.¹⁰⁶

Därefter vände sig ornitologerna till tillsynsmyndigheten – Miljö- och byggnadsnämnden i Västervik – och begärde att den skulle inleda återkallande eller omprövning av tillståndet för verksamheten. Nämnden beslutade att inte ta ett sådant initiativ, vilket efter överklagande fastställdes av Länsstyrelsen i Kalmar. När föreningarna gick vidare till mark- och miljödomstolen argumenterade de för att en nyfunnen tjäderlek var skäl att återkalla eller ompröva tillståndet, då ett av verken skulle förstöra platsen i strid emot artskyddsförordningen. Mark- och miljödomstolen menade emellertid att tillsynsmyndigheten enligt 24:11 MB har en valmöjlighet att inleda återkallande/omprövning av ett givet tillstånd, men ingen skyldighet.¹⁰⁷ Här hänvisade man till det ovan nämnda rättsfallet om Naturvårdsverket.¹⁰⁸

Slutligen begärde Tjust Fågelklubb och BirdLife Sverige att Miljö- och byggnadsnämnden i Västervik skulle förbjuda att ett av vindkraftverken uppfördes på platsen för tjäderleken. Nämnden avlog och Länsstyrelsen i Kalmar höll med. Föreningarna överklagade och argumenterade på samma sätt som i det tidigare ärendet, dvs. att etableringen på platsen skulle förstöra ett tjäderspel som missats i de inventeringar som föregick den ursprungliga tillståndsansökan. Här hänvisade man till 24:3 7 p. MB om Sveriges förpliktelser enligt EU-rätten och 24:5 5 p. MB om olägenheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades. Mark- och miljödomstolen ansåg emellertid att föreningarna inte hade begärt att tillsynsmyndigheten skulle inleda ett ärende om återkallande/omprövning, utan att deras begäran avsåg ett tillsynsföreläggande enligt 26:9 MB. Domstolen menade att därmed kunde frågan om återkallande/omprövning av tillståndet inte prövas i målet. I sak uttalade sedan domstolen att tillståndet hade rättskraft enligt 24:1 och att denna endast kan brytas om det uppstår en fara för allvarlig skada enligt 26:9 4 st. MB. Man bedömde vidare att frågan om påverkan på tjädern och dess lekplatser redan hade prövats i tillståndsprocessen och att de nya reglerna om skydd av fåglar under artskyddsförordningen – vilka ordagrant återspeglar bestämmelserna i fågeldirektivet (2009/147) – innebär att förbudet slår till först vid en påverkan som är av mer långtgående omfattning än vad domstolen bedömde skulle bli fallet här.¹⁰⁹

Som en kommentar kan sägas att vindparken vid *Lebo* har varit föremål för tre prövningar efter att tillståndet vunnit laga kraft. I den första om förlängning av igångsättningstiden ansåg mark- och miljödomstolen att de svenska reglerna

¹⁰⁵ Här hänvisade föreningarna till MÖD 2016-05-17; M 9024-15.

¹⁰⁶ MPD/Kalmar 2019-10-15; 551-2821-19 respektive MMD/Växjö 2020-02-28; M 5479-19.

¹⁰⁷ MN/Västervik 2022-05-22; §100/2022, Länsstyrelsen i Kalmar 2022-07-12; 505-5453-2022 och MMD/Växjö 2022-09-01; M 3941-22.

¹⁰⁸ Se inledningen i avsnitt 4.2.3.

¹⁰⁹ MMD/Växjö 2023-01-17; M 39-23.

medförde att prövningen inte kunde omfatta mer än behovet av ”nya eller ändrade villkor”. Med den begränsningen gjorde domstolen därefter en prövning i sak. I den andra situationen avvisade domstolen begäran om återkallande/omprövning utan prövning i sak. I det sista målet gjorde domstolen också en prövning i sak som visserligen var avgränsad till ”allvarlig skada”, men som ändå anslöt till de nya reglerna i AF.¹¹⁰

4.3.3 RÖGLE/VÄSTRABY I HELSINGBORG

De två vindparkerna vid Rögle/Västraby blev för några år sedan omskrivna som ”de värsta i hela Norden” när det gällde dödade rovfåglar.¹¹¹ Att titta närmare på situationen där och hur myndigheterna hade hanterat den var därför ett givet val i vår studie.

Rögle vindpark med nio turbiner om 130 meter fick tillstånd av Miljöprövningsdelegationen i Skåne 2011. Påverkan på fågellivet i området blev mycket omdiskuterad i tillståndsprocessen, men MPD menade att den skulle bli liten då det var fråga om ett område med öppen jordbruksmark. Tillståndet förenades emellertid med villkor om skyddsåtgärder till förmån för bl.a. havsörn, exempelvis åtling och tvåårig uppföljning. Villkoret om kontrollprogram var det sedvanliga. Efter överklagande från enskilda, Miljönämnden i Helsingborg och Skånes Ornitologiska Förening ändrades tillståndet till att omfatta åtta verk, men accepterades i stort sett i övrigt av Mark- och miljödomstolen i Växjö.¹¹² Tillståndet för det angränsande Västraby vindpark (fem turbinerna på 150 meter) är samtida och i stort sett likalydande.¹¹³ Båda vindparkerna togs i drift i början av 2016. Sedan 2024 har de en gemensam tillståndshavare.

Redan under det första årets drift anmälde Kullabygdens Ornitologiska Förening att ett antal rovfåglar och andra skyddsvärda arter hade hittats döda kring vindparkerna. Under 2016 och början av 2017 hittades exemplar av bl.a. havsörn, ormvråk, röd glada, pilgrimsfalk och tornfalk. Miljönämnden i Helsingborgs kommun

¹¹⁰ Domen är intressant då det är oss veterligt det enda tillfället då de nya reglerna om fågelskydd i AF gjort skillnad i bedömningen. Domskålen är emellertid väldigt sparsamma och det är osäkert i vilken utsträckning som resonemanget präglades av den särskilda situationen, dvs. att det var fråga om ett föreläggande mot en tillståndsgiven verksamhet. Ändringarna i AF gjordes 2022 och medförde att skyddet av fåglar och deras livsmiljöer i 4 § AF ansluter ordagrant till artikel 5 i fågeldirektivet (2009/147). Jämfört med den gamla lydelsen medför den nya skrivningen väsentligen att förbudet mot att störa fågelarter enbart gäller om störningen inte saknar betydelse för att bibehålla eller återupprätta populationen på en tillfredställande nivå. Störningsförbudet enligt den äldre lydelsen – som alltså nu enbart gäller arter som är listade under art- och habitatdirektivet som exempelvis fladdermöss – gällde istället allmänt under arternas parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder. Dessutom tillkom ett förbud mot att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats, vilket för fåglar nu är ersatt mot ett förbud mot att skada eller förstöra bon och ägg. Det är fortfarande oklart om ändringen av fågelskyddet i AF kommer få någon betydelse när det gäller tillståndspliktiga verksamheter, se MOD 2022-04-26; M 610-21 *Stora Lönhult och Brokafall i Aneby*.

¹¹¹ <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/helsingborg/varsta-rovfageldoden-i-norden>

¹¹² MMD/Växjö 2012-02-06; M 1179-11 *Rögle vindpark*.

¹¹³ MMD/Växjö 2012-02-06; M 1180-11 *Västraby vindpark*.

förelade då tillståndshavarna att vidta olika åtgärder till skydd för fåglarna i åtta punkter. I sitt beslut pekade nämnden på att minst elva rovfåglar hade dödats vid turbinerna inom loppet av ett år. Man ställde därför krav som rörde markanvändningen i omgivningen; att utsättningen av änder för jakt inte fick ske i en våtmark, att skörden i ett område skulle bevakas på plats av en opartisk ornitolog, att åker med stubb måste plöjas omedelbart efter skörd, att högar med gödsel, halm och ris inte fick placeras eller måste tas bort inom viss tid samt att slaktrester och fallvilt av hjortdjur måste avlägsnas omedelbart från området. Därutöver förelades företaget att utreda vilka tekniska lösningar som fanns för att övervaka och varna fåglar som kommer för nära turbinerna.¹¹⁴ Tillståndshavarna överklagade till Länsstyrelsen i Skåne som skruvade lite på villkoret om övervakning vid skörd så att skrivningen kom att omfatta en ”opartisk person som är ornitolog eller besitter motsvarande sakkunskap”. De klagande gick vidare till Mark- och miljödomstolen i Växjö som undanröjde villkoret om utredning av de tekniska förutsättningarna för varningssystem, men fastställde föreläggandet i övrigt.¹¹⁵ Samtidigt som Miljönämndens första föreläggande beslutade myndigheten även att uppföljning av påverkan på fågellivet skulle ske genom veckovisa inspektioner i vindparksområdet under perioden mars 2017 t.o.m. februari 2019.¹¹⁶ Även detta beslut överklagades av tillståndshavarna, men såväl Länsstyrelsen i Skåne som Mark- och miljödomstolen i Växjö avslog med motiveringen att situationen var så pass alarmerande att sådana kontroller behövdes.¹¹⁷ Miljönämnden har därefter meddelat likalydande föreläggande om veckovisa kontroller som sträcker sig till februari 2025.

Uppföljningen och kontroller av artpåverkan vid Rögle/Västraby har nu pågått i åtta år. Situationen med dödade fåglar har lugnat ned sig, även om det råder en viss osäkerhet i och med problemen med att upptäcka fallvilt under växtsäsong och förekomsten av asätare som grävlingar.¹¹⁸ Samtliga aktörer är emellertid överens om den övergripande bilden, även om det är svårt att peka på orsakerna. Tveklöst har dock åtgärder som att stoppa utsättningen av änder och kraven på jordbrukets markanvändning spelat stor roll. Möjligen kan man också ana ett visst undvikandebeteende hos känsliga arter, men det är mera osäkert. Vissa frågor diskuteras fortfarande mellan fågelklubben, tillsynsmyndigheten och tillståndshavaren – som exempelvis hur effektiv veckovis rondering är – men de betraktas som mindre kontroversiella.

Som sammanfattning om den kontroversiella vindparken i Rögle/Västraby kan sägas att här är ett exempel på hur en miljönämnd reagerat snabbt och bestämt på en situation med oförutsedd skada på arter från en tillståndsgiven verksamhet. Frågan

¹¹⁴ Miljönämnden i Helsingborg 2017-03-01; dnr 2017-230 och 2017-232.

¹¹⁵ MMD/Växjö 2018-02-07; M 2997-17.

¹¹⁶ Miljönämnden i Helsingborg 2017-03-01; dnr 2014-002084 och 2014-002085.

¹¹⁷ MMD/Växjö 2018-02-07; M 2992-17.

¹¹⁸ På Kullabygdens Ornitologiska Förenings hemsida finns statistik som visar att sammanlagt har hittats 34 döda rovfåglar vid vindparken (havsörn: 9, ormvråk 18, fjällvråk: 2, pilgrimsfalk: 2, tornfalk: 1, jorduggla: 1, obestämd: 1) Under senare år har som sagt antalet minskat och under de sista åren har det främst varit röd glada och ormvråk som drabbats; <https://kof.nu/vindkraft-och-faglar/offer-for-vindkraftverket/>

om påverkan på fåglar fick som sagt stor uppmärksamhet redan i tillståndsprocessen och det blev snabbt klart att villkoren var otillräckliga eller t.o.m. kontraproduktiva – åtlingen drog till sig rovfåglar till området – i förhållande till de skyddsvärda intressena. Det fanns redan villkor om uppföljning under två år, men villkoret om kontrollprogram var det sedvanliga. Trots det såg sig nämnden oförhindrad att ställa ytterligare, ganska långtgående krav på dels konkreta skyddsåtgärder, dels kontroll och uppföljning. Tillståndshavarna var också medvetna om problemen och gick med på en stor del av åtgärderna. I de fall som tillståndshavarna överklagade fick nämnden på det stora hela med sig Länsstyrelsen och Mark- och miljödomstolen. I enbart frågan om teknikutredning tyckte domstolen att kraven var orimliga.

4.4 Slutsatser om "händelser"

Till att börja med får vi konstatera att det är mycket ovanligt att någon begär att ett tillstånd till vindkraft ska återkallas eller omprövas. När de ändå har skett har ärendena ofta resulterat i upprepade processer med av- och återförvisningar och upprepade bedömningar under flera år, s.k. "ping-pongande". Vi kan utgå från att systemet är svårbegripligt för de inblandade aktörerna, inte minst för den berörda allmänheten. Numera är det emellertid klagat att den som påstår att det uppstått en oförutsedd skada eller störning av en tillståndsgiven verksamhet kan vända sig till tillsynsmyndigheten med sin begäran om återkallande eller omprövning. Om myndigheten är ovillig går det att överklaga underlåtenheten. Detta synsätt verkar dock ännu inte fått fullt genomslag hos myndigheter och i underrätter.¹¹⁹

Vidare är rättspraxis kring tillstånds rättskraft och återkallande/omprövning mycket sträng. Allmänt sett för miljöfarlig verksamhet sker sådana prövningar ytterst sällan, trots att många verksamheter har gamla tillstånd som meddelats före miljöbalkens tillkomst.¹²⁰ När det gäller vindkraft med tillstånd har oss veterligt en sådan prövning i sak aldrig skett. Orsaken här är dock inte bara den starka rättskraften, utan också en effekt av att tillstånden är tidsbegränsade. När det gäller regelrätta förbud mot vindkraft i drift känner vi bara till ett exempel och där var omständigheterna mycket speciella.¹²¹

¹¹⁹ Se det tidigare nämnda rättsfallet om *Lebo* (MMD/Växjö 2022-09-01; M 3941-22) som meddelades efter MÖD 2021:8 I och II.

¹²⁰ Se SOU 2022:33 *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*, avsnitt 5.2.

¹²¹ Vindparken *Lilla Kulleryd* nämndes redan i avsnitt 4.2.3. Anmälan av parken enligt 9 kap. miljöbalken godtog av MBN/Ronneby redan i december 2008. Bygglov meddelades därefter i april 2009 och vann laga kraft efter prövning i förvaltningsdomstolarna. Vindparken togs i drift 2013. Bygglovet hade emellertid inte vunnit laga kraft i förhållande till ett antal närboende då de aldrig blivit delgivna beslutet. De överklagade därför 2014 till Länsstyrelsen i Blekinge som upphävde bygglovet året efter. MMD/Växjö ändrade 2017, men MÖD avslog ansökan om bygglov 2018 med hänvisning till undermålig utredning om påverkan på fåglar och fladdermöss (MÖD 2018-06-26; P-5061-17). Därefter ansökte verksamhetsutövaren om bygglov i efterhand, vilket nekades av kommunen i april 2019. Det beslutet överklagades ändå till regeringen, som i likhet med nämnden och länsstyrelsen ansåg att verksamheten inte kunde tillåtas med hänvisning till Försvarets intressen. Regeringens beslut godtog i rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2023 not. 7). Efter

Slutsatsen att tillståndssystemet av tradition bygger på en mycket stark rättskraft vilket gör det svårt – särskilt för den berörda allmänheten – att få till stånd en omprövning i sak bekräftas emellertid bara delvis i vår undersökning av de två ”problemparkerna”. *Lebo* är visserligen ett tydligt sådant exempel, men *Rögle/Västraby* ansluter inte helt till den bilden. Här har tillståndet visserligen inte omprövats, men tillsynsmyndigheten har ställt långtgående krav på försiktighetsåtgärder som motiverats med att det uppstått skador på fågellivet som inte förutsågs när tillstånden meddelades. Dessa krav har också i allt väsentligt accepterats av domstolarna. Nu kan man invända att situationen 2016 vid *Rögle/Västraby* var speciell, men exemplet visar ändå att systemet ger visst utrymme för tillsynsmyndigheten att agera om den bara har viljan och resurserna. Det är en lärdom att ta med sig till slutdiskussionen i avsnitt 6.

MÖDs avslag på bygglovsansökan beslutade MBN/Ronneby att förbjuda verksamheten med stöd av miljöbalken i april 2019, vilket fastställdes av Länsstyrelsen/Blekinge i juni s.å. I juni upphävde emellertid MMD/Växjö förbudet, vilket bekräftades av MÖD 2020 (MÖD 2020-10-20; M 10548-19). Därefter ansökte verksamhetsutövaren återigen om bygglov i efterhand, vilket nekades av nämnden och länsstyrelsen i april resp. december 2023. MMD/Växjö hänsköt i december frågan till regeringen, vilken avlog ansökan (Regeringen/Landsbygds- och infrastrukturdepartementet 2024-07-04; LI2024/00008). MBN/Ronneby beslutade sedan i augusti 2023 att parken ska rivas, vilket accepterades av länsstyrelsen och MMD/Växjö (2024-06-19; P 6679-23). Domen har vunnit laga kraft då MÖD inte meddelade prövningstillstånd.

5. Frivilliga projekt om kontroll och uppföljning

5.1 Inledning

Här redogör vi för några uppföljningsprogram som genomförs under driftperioden och som har initierats av tillståndshavarna i olika delar av landet. Det är alltså fråga om projekt som går utöver de uppföljningsvillkor som är föreskrivna i tillstånden som exempelvis de i Västerbotten (*Stamåsen*, *Bodhögarna*, *Ögonfågeln* och *Björkhöjden-Björkvattnet*) och Norrbotten (*Markbygden*). I våra studier och genom vår följargrupp och andra kontakter har vi hört om frivilliga uppföljningsprojekt i Landskrona (*Lundåkra*, fåglar och fladdermöss, tillståndshavare RWE), Halmstad (*Gräsås*, rovfågel och skogshöns och *Örken*, rovfågel, båda RWE), Karlstad (*Vindpark Vänern*, bivårk, Innovent) och Askersund (*Gärdshyttan*, Rabbalshede Kraft). Några av dessa projekt har finansierats av Energimyndigheten genom forskningsprogrammet Vindval. Av en färsk rapport framgår att under åren 2005 till 2024 har Vindval finansierat 25 projekt som rör miljöpåverkan från havsbaserad vindkraft (fågel, fladdermöss, fisk) och 12 projekt kring vindparker på land.¹²² De senare har gällt främst påverkan på fågel och fladdermöss, även om det också finns en syntesrapport om landlevande däggdjur från 2012.¹²³ Därutöver finns en mängd rapporter om planering av vindkraft, påverkan på rennäring, buller, människors landskapsupplevelser, turism osv. Det går emellertid inte att utläsa av rapporten vilka vindparker som omfattats av dessa studier.

Ett av de projekt som nyligen finansierats av Vindval gäller vindkraftens påverkan på fladdermöss och fåglar där man jämfört effekten av driftreglering vid 15 vindparker.¹²⁴ Vid oreglerade verk var dödligheten för fladdermöss högst i södra Götaland och betydligt lägre i regionerna norrut. De fann ingen statistiskt signifikant skillnad mellan oreglerade och reglerade kraftverk, men de förra tenderade att ha lägre dödlighet. Styrkan i analysen försämrades av brister i regleringstekniken under försökets gång. Ett annat projekt studerade specifikt hur tjädor påverkas vid vindparker i Europa, med en representerad vindpark i Sverige (*Jädraås* i Gävleborg).¹²⁵ De fann inga signifikanta skillnader i tjädertäthet mellan områden med vindkraftverk och kontrollområdena, och heller inte mellan före och efter byggnation av vindkraftverksanläggningar. Tjädernas användning av områden närmare än ca 650 meter från vindkraftverken minskade emellertid. Från Vattenfall har vi också fått information om ett antal genomförda eller pågående uppföljningsprogram om miljöpåverkan, nämligen *Stor-Rotliden* i Åsele (kungsörn, vadarfåglar), *Stor-*

¹²² Vindval – Forskningsprogram om vindkraftens miljöpåverkan. Rapporter och projekt 2005-2024; <https://www.naturvardsverket.se/49c16d/contentassets/f703a57284f14d6faa0765c79018bea5/2024-06-04-vindval-forskningsprojekt-2005-2024.pdf>

¹²³ Helldin m.fl. 2012. *Vindkraftens effekter på landlevande däggdjur - en syntesrapport*.

¹²⁴ Pettersson S. m.fl., 2024. *Vindkraft i skogsmiljö dödlighet hos fladdermöss och fåglar*.

¹²⁵ Taubmann m.fl. 2021. *Tjäder och vindkraft*.

Rotliden/Blakliden/Fäbodberget/Vargträsk i Åsele och Lycksele (gemensamt kontrollprogram om kungsörn), *Grönhult* i Gislaved-Tranemo (tjäder), *Bruzaholm* i Eksjö (tjäder), *Högabjär* i Falkenberg (fladdermöss) och *Höge Väg* i Kristianstad (nattskärre).

Då syftet med redogörelsen enbart är att illustrera hur ett frivilligt uppföljningsprogram kan utformas och genomföras har vi slumpmässigt valt ut två; *Lundåkra* i Landskrona som drivs av RWE och *Bruzaholm* i Eksjö med Vattenfall som tillståndshavare. Utöver att läsa rapporterna från dessa projekt har vi intervjuat de ansvariga hos tillståndshavarna.

5.2 Lundåkra i Landskrona

Åren 1992-95 uppförde Landskrona stad två vindkraftverk som senare såldes till Sydkraft och sedermera E.ON. År 2002 uppfördes två nya vindkraftverk och 2008 byttes de två ursprungliga verken ut mot modernare modeller. RWE tog över driften 2019 i samband med att E.ON:s vindkraftsverksamhet i Sverige såldes till bolaget.¹²⁶ RWE planerar nu att byta ut de tre befintliga vindkraftverk mot fyra nya. Samrådet kring projektet genomfördes i mars 2024 och ansökan gjordes i juli 2024. Som ett underlag till ansökan har fåglar och fladdermöss följts upp under åren 2022-23. Fåglar undersöktes med fyra olika metoder; inventering av häckande fåglar kring vindkraftverken, eftersök av döda exemplar med hjälp av hund, studier av flygrörelser vid vindkraftverken och analys av data rörande rastande sjöfåglar. Sammantaget bedömdes att de befintliga vindkraftverken inte haft någon betydande påverkan på fågelfaunan, vilket heller inte ansågs kunna bli fallet med de nya. Fladdermusfaunan undersöktes med ljudupptagningar och eftersök av döda exemplar med hund. Aktiviteten hos fladdermössen var tidvis hög men dödligheten verkade låg. Slutsatsen blev ändå att de nya vindkraftverken borde driftregleras. Undersökningarna har skett på tillståndshavarens initiativ utan direkt samverkan med myndigheter ansvariga för tillsyn och artskydd, men har bemötts positivt av dessa.

RWE ser uppföljning som en viktig del i den ansökan om nytt tillstånd till vindparken som man lämnat in till Miljöprövningsdelegationen i Skåne. Undersökningen ger även goodwill till företaget vilket kan vara till fördel på ett mer övergripande plan.

5.3 Bruzaholm i Eksjö

Tillstånd till 21 vindturbiner vid *Bruzaholm* i Eksjö meddelades 2020.¹²⁷ Parken är under uppförande och kommer att tas i drift hösten 2025. I området finns en tjäderpopulation som ska följas upp under fem år enligt villkor i tillståndet.¹²⁸ Vattenfall

¹²⁶ <https://se.rwe.com/projekt-och-verksamhetsplatser/lundakra-repowering/>

¹²⁷ <https://projekt.vattenfall.se/vindprojekt/landbaserad-vindkraft/bruzaholm/>

¹²⁸ Vindkraftcentrum.se 2024. *Ny metod för samexistens mellan tjäder och vindkraft avgörande för unikt vindkraftstillstånd.*

har dock planer på en mer ambitiös uppföljning kopplad till naturvårdshänsyn i skogsbruket i samarbete med markägarna kring vindparken. Målet är att skapa en bättre miljö för tjäder än den som existerade innan vindkraften etablerades. Projektet inbegriper även ett samarbete med Sveriges Lantbruksuniversitet som genomför datainsamling med ljudupptagningar och viltkameror vid *Bruzaholm* och ytterligare ett antal vindparker. Forskarna vill använda AI-verktyg för att bättre kunna analysera data. Syftet är att kunna uppskatta revirstorlek, habitatutnyttjande och habitatstruktur. Ett antal tjädrar har också märkts med sändare så att man ska kunna följa deras beteende mer detaljerat. Vattenfall hoppas även att projektet kan bidra med kunskap hur vindkraft och tjäderpopulationer kan samexistera i framtida projekt. Undersökningen ger även goodwill till företaget och vindkraften i stort.

5.4 Slutsatser om de frivilliga uppföljningsprogrammen

De frivilliga uppföljningarna är inte särskilt vanliga och motiven för sådana initiativ varierar. Vi ser i princip tre huvudsakliga utgångspunkter.

Det kan som beskrivits ovan vara så att de ingår i ett forskningsprojekt som är finansierat av externa anslagsgivare som exempelvis Vindval. Sådana projekt har ofta lite mer övergripande frågeställningar som inte specifikt berör den enskilda vindparken.

Vidare kan det vara större aktörer som vill utöka eller samordna uppföljning vid flera vindparker. Uppföljningen kan ha då koppling till villkor för vissa av de undersökta vindparkerna. Detta gäller exempelvis den ovan nämnda vindparken i *Bruzaholm* i Eksjö och de stora parkerna i Västerbotten (*Stamåsen*, *Bodhögarna*, *Ögonfågeln* och *Björkhöjden-Björkvattnet*).

Det kan även vara tillståndshavare som planerar att ansöka om ändrat eller nytt tillstånd till en vindpark när det befintliga tillståndet går ut och/eller anläggningen ska göras större. En uppföljning är då av stor vikt genom att visa på den påverkan som driften av vindparken har haft. Detta gäller exempelvis *Lundåkra* i Landskrona.

Grunderna ovan kan kombineras och det finns nog fler skäl för frivillig uppföljning. Exempelvis kan en väl genomförd uppföljning ge goodwill till tillståndshavaren och för vindkraften i stort, vilket kan främja framtida projekt och kommunikation. Även branschens allmänna vaksamhet mot ”artskyddshändelser” spelar nog in. Uppföljning sker även i privat regi av exempelvis lokala ornitologer. Exempel på sådan frivillig uppföljning av fåglar och fladdermöss har getts i en tidigare studie av kontrollprogram inom ramen för Vindval.¹²⁹ Som nämnts har även vi i vårt projekt stött på uppföljning som utförs av ideella organisationer, till exempel kungsörnsgrupperna i Västerbotten och Norrbotten, Tjust fågelklubb och Kullabygdens Ornitologiska Förening. Dessa organisationer samarbetar också ofta med tillsynsmyndigheterna och tillståndshavarna. Sedan finns givetvis också privatpersoner som rapporterar in händelser och fynd av olika slag. Den här typen av ”ideella”

¹²⁹ Rydell m.fl. 2017. Vindkraftens påverkan på fåglar och fladdermöss – Uppdaterad syn-tesrapport.

eller ”spontana” undersökningar och rapporteringar hamnar ofta i offentliga databaser, främst Artportalen.

De arter som är föremål för frivillig uppföljning initierad av tillståndshavaren är av naturliga skäl desamma som figurerar i tillståndsprövningar av vindkraft, dvs. främst fåglar och fladdermöss. Anslagsfinansierad uppföljning av forskare skulle kunna omfatta betydligt flera arter och naturmiljöer om frågeställningen ansågs vara intressant eller förbisedd. Ett forskningsprojekt kan vidare spänna över flera vindparker och andra verksamheter. Det finns goda skäl för sådana större program, dels för att fördjupa förståelsen om vad som påverkar arter och naturmiljöer, dels för att säkerställa att tillräcklig statistisk styrka genom upprepningar. Ett sådant anslag är därför att föredra om man vill nå resultat som kan vara allmängiltiga och till värde i framtida bedömningar av påverkan på arter och naturmiljöer från olika verksamheter, däribland vindkraft.

6. Slutsatser och rekommendationer

6.1 Inledning

I det avslutande kapitlet diskuterar vi vilka slutsatser som kan dras av vår studie och ger ett antal allmänna rekommendationer för uppföljning av påverkan på arter och naturmiljöer. Till skillnad från tidigare avsnitt är diskussionen här inte inriktad på enbart vindkraft, utan på all slags tillståndsgiven verksamhet där artskyddsfrågan aktualiseras – areella näringar, täkter och gruvor, infrastruktur, bebyggelse, osv. Utgångspunkten är att mycket av beskrivningen och den problembild som målas upp i vår rapport kan appliceras på prövningar av andra tillståndspliktiga verksamheter, t.ex. stora täkter. Dessa kan möjligen vara än mer problematiska då de rör irreversibel förlust av oexploaterade naturområden, ofta med mycket höga naturvärden och stor risk för omfattande hydrologisk påverkan. Enligt uppgift innehåller även sådana tillståndsbeslut de vaga standardskrivningar om villkor och kontrollprogram som beskrivits ovan. Kontrollprogrammen för täkter är dessutom ofta bara hydrologiska mätprogram och inte adekvata kontrollprogram. Därmed blir tillstånden svåra att tillsyna och möjligheten att förelägga om kompletterande skyddsåtgärder avsevärt mera komplicerad då det finns påståenden om att villkor överskrids eller otillåten skada uppstått.

Det här kapitlet innehåller en sammanfattande problembild, slutsatser och rekommendationer uppdelade på frågor kring reglerna och tillsynen (avsnitt 6.2) samt naturvetenskapliga/ekologiska kriterier (avsnitt 6.3). Vi inleder dock med en kort beskrivning av för vilka krav som ställs i miljöbalken och EU-rätten.

Som redan konstaterats ställer miljöbalken krav på att det ges villkor om kontroll och uppföljning i tillstånd. För verksamheter som omfattas av MKB-direktivet (2011/92) i dess lydelse från 2014 gäller artikel 8a, som inledningsvis stadgar att det ska finnas villkor om kontroll ”i tillämpliga fall”. Den skrivningen är återgiven i 22:25 MB. Längre ned i artikeln sägs sedan att tillståndsmyndigheten ska se till projektets särdrag och besluta om *”förfaranden avseende kontroll av betydande miljöpåverkan”*. Vidare stadgas att *”(d)en typ av faktorer som ska kontrolleras och kontrollens varaktighet ska vara rimlig i förhållande till projektets art, lokalisering och omfattning samt i förhållande till hur betydande dess miljöpåverkan är”*. Av bilaga IV punkt 7 framgår vidare att en MKB ska innehålla en beskrivning av *”föreslagna kontrollförfaranden (exempelvis utarbetande av en efterhandsanalys)”*, vilka ska avse såväl verksamhetens uppbyggnads- som driftsfas.

Det är inte tydligt vad som avses med *”förekommande fall”* i direktivet, men när det gäller verksamheter som kan påverka EU-rättsligt skyddade arter och naturmiljöer kan vi utgå från att de omfattas av skrivningen. Såväl fågeldirektivet (2009/147) som art- och habitatsdirektivet (92/43) bygger nämligen på att det sker en uppföljning av påverkan på de skyddade intressena. Här brukar man peka på artikel 6.2 i det senare direktivet som stadgar att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna samt betydande störningar av arterna i de områden som är utpekade i Natura 2000-nätverket.

Skrivningen förutsätter dels att det sker en fortlöpande kontroll av verksamhetens påverkan på naturmiljöerna och arterna, dels att åtgärder vidtas om otillåten skada uppstår. Det senare har i EU-domstolens rättspraxis tolkats som ett krav på om- eller nyprövning.¹³⁰ Artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet (92/43) gäller uttryckligen bara i förhållande till arter och naturmiljöer inom Natura 2000-områden, men anses analogt tillämplig för förståelsen av artikel 4(4) sista meningen i fågeldirektivet (2009/147).¹³¹ Dessutom medför utformningen av artikel 5 i fågeldirektivet (2009/147) och artikel 12 i art- och habitatdirektivet (92/43) som strikta och fortgående förbud att ett liknande krav på uppföljning och omprövning gäller för artskyddet utanför dessa områden.¹³²

Det bör slutligen observeras att dessa skyldigheter gäller i varje situation då verksamheten är föremål för granskning. I förhållande till de prövningar som diskuterats i den här rapporten är de alltså tillämpliga inte enbart vid regelrätta omprövningar enligt 24 kap. MB, utan även vid förlängning av igångsättningstid och ändringstillstånd.¹³³ Som nämnts ovan är det också en skyldighet för tillsynsmyndigheten för en verksamhet att fortlöpande uppmärksamma sådan påverkan. Detta är också utgångspunkten för våra slutsatser om tillståndssystemets ändamålsenlighet i förhållande till skyddet av arter och naturmiljöer.

6.2 Regler och tillsyn - förslag till lösningar

6.2.1 INLEDNING

Vi menar att den problembild som i har getts i avsnitten 3.5, 4.4 och 5.5 när det gäller tillstandsreglernas adaptivitet i förhållande till artskyddet är allmängiltiga. Sammanfattningsvis kan de summeras enligt följande:

- Regleringen är mycket komplicerad och transparensen svag.

¹³⁰ C-127/02 Waddene (2004) p. 37, även Generaladvokatens yttrande i samma mål, pp. 57 och 60. För ett intressant uttalande av EU-domstolen om egendomsrätten och miljökrav – en fråga som ju aktualiseras vid ingripanden mot givna tillstånd – se C-416/10 *Križan* (2013) p. 113, även C-238/20 *Sātiņi-S SIA* (2022) p. 32. En analys av artikel 6.2 ges i *Förvaltning av Natura 2000-områden*, EU-kommissionen 2018.

¹³¹ Se Schoukens, H: *Non-Regression Clauses in Times of Ecological Restoration Law* (2017) avsnitt 4.2.3 med hänvisning till C-418/04 *COM v. Ireland* (2007) para 179-188.

¹³² C-417/17 *Białowieża* (2018) para 251-267. Detta har också EU-kommissionen understrukit i sina vägledningar om vindkraft och artskydd enligt de båda naturvårdsdirektiven, se *Vägledningsdokument om utbyggnad av vindkraft och EU:s naturvårdslagstiftning*, 2020, särskilt kapitel 3 och 7, även *Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer*, EU 2021. Frins & Schoukens: *Balancing wind energy and nature protection* (2014), avsnitt 4.1 innehåller en intressant diskussion om vindkraft och kravet på adaptivitet med exempel från Belgien (Flandern) och Nederländerna, se avsnitt 4.1.

¹³³ Nu senast illustrerat av Högsta förvaltningsdomstolens dom i rättsprövningsmålet om *Åshults kraft* där Försvarsmaktens ändrade inställning ledde till att förlängningen nekades (HFD 2024 not. 52).

- Tillståndsbesluten utgår från en orealistisk bild av hur uppföljningen sker i praktiken.
- Det finns otydligheter i förhållandet mellan egenkontrollen, kontrollprogrammen och miljörapporterna.
- Det brister i tillsynsarbetet pga. otydligheter i regelverket och bristande personella och ekonomiska resurser.
- Den berörda allmänheten har svårt att få till stånd en omprövning av givna tillstånd vid påstådd oförutsedd skada pga. otydligheter i regelverket och tillståndssystemets bristande flexibilitet.
- Det är inte vanligt med uppföljningsprogram för påverkan på arter och naturmiljöer, vilket försvårar tillsynsmyndighetens arbete. Det betyder också att beslutsunderlaget inför nyprövningar av tidsbegränsade tillstånd som närmar sig slutdatum måste kompletteras med inventeringar och liknande undersökningar. Detta arbete kan ta flera år och kan bli en försenande faktor för den gröna omställningen.
- I de fall det finns uppföljningskrav i tillstånden är de ofta alltför begränsade såväl tidsmässigt som i förhållande till vilka arter och naturmiljöer som ska övervakas.

I det följande diskuterar vi hur miljöbalkens tillståndssystem kan reformeras för att möta dessa problem. Vi passar också på att dra några slutsatser om betydelsen av det nya förnybarhetsdirektivet (2018/2001, RED III).

6.2.2 KOMPLICERAD REGLERING

Att tillståndsbesluten ges i olika nivåer och vid olika tidpunkter är en given utgångspunkt i systemet och kan knappast undvikas. Just därför är det så viktigt att *de aktuella villkoren anges uttryckligen och klart i samtliga delar*. Genom åren har den starka rättskraften i MB-tillstånden motiverats med rättssäkerhetsargument; det måste vara tydligt vad som gäller. Mot den bakgrunden är det anmärkningsvärt att vissa delar av det traditionella tillståndssystemet fortlever trots att de alls inte är förenliga med dessa krav. Det gäller särskilt det s.k. ”allmänna villkoret” om att sökandens åtaganden anses som villkor för verksamheten.¹³⁴ Möjligen med undantag för åtaganden för anläggandet av verksamheten – som kan vara ganska enkla att kontrollera – är den konstruktionen allt annat än rättssäker. Det är inte tydligt vad som gäller och kraven är knappast möjliga att följa upp med vare sig förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga sanktioner.¹³⁵ *Det allmänna villkoret bör därför*

¹³⁴ Att denna rättsliga figur är svårfångad illustrerades i MÖD 2021-03-09; M 2426-20 *Tvinnesheda i Uppvidinge*. Målet gällde frågan om rotordiametrarnas storlek ingick i det allmänna villkoret eller kunde ändras i efterhand, se Energimyndighetens rättsfallssamling för ett kortreferat; [Rättsfall \(energimyndigheten.se\)](https://www.energi.se/om-energi/om-energi/om-energi/rattsfall) Oss veterligt finns heller inte något exempel – möjligen med undantag för ett avgörande av Sundsvalls tingsrätt från 1987 (Sundsvalls TR 1987-04-28; DB 340) – sedan 1969 på att brott mot det allmänna villkoret har sanktionerats, vare sig förvaltningsrättsligt eller straffrättsligt.

¹³⁵ Jfr NJA 2006 s. 310.

utmönstras eller åtminstone tydliggöras på så sätt att det i tillståndsbeslutet listas vad det täcker, inte minst vad sökanden har åtagit sig för driften. En annan fråga som bör tydliggöras i lagstiftningen gäller *ändringstillstånden*; här bör klargöras att *ursprungstillståndets rättskraft inte hindrar att alla slags krav på artskydd kan ställas i det nya tillståndet*. Detsamma bör gälla som förutsättning för *förlängning av igångsättningstid* enligt 24:2 2 st. MB.

6.2.3 UPPFÖLJNINGSKRAV I VILLKOREN

Om kontroll och uppföljning av påverkan på arter och naturmiljöer är miljömässigt motiverade måste sådana krav *anges uttryckligen i tillståndsbeslutet genom villkor* (inklusive åtaganden). Som vi har visat i vår studie förutsätter tillståndsmyndigheterna och domstolarna idag att uppföljning sker inom ramen för tillsynen, vilket oftast inte är fallet. Besluten är med andra ord grundade på en presumtion som inte stämmer, vilket är märkligt med tanke på den vikt som EU-rätten lägger vid att de miljörättsliga kraven verkligen genomförs och att brott mot dem ska sanktioneras effektivt i medlemsstaterna. Alltså bör det tydligt framgå i villkoren *vad som ska följas upp och i vilken utsträckning* så att denna bedömning inte hamnar på tillsynsmyndigheten. Det bör även tydliggöras att *tillsynsmyndigheten har möjlighet att ställa ytterligare krav på den kontroll och uppföljning* som är miljömässigt motiverad och ekonomiskt rimlig.

Tillstånden måste vidare göras mera flexibla i förhållande till de förändringar som kan uppstå genom verksamheten eller ändrade förhållanden i naturen. Mot den bakgrunden är tidsbegränsade tillstånd att föredra, men inte nödvändiga för en sådan adaptivitet. Däremot måste tillstånd som är obegränsade i tiden konstrueras så att *ändrade förutsättningar kan hanteras inom ramen för tillsynen*. Det kan ske genom tydliga villkor om uppföljning och återkoppling från början i själva besluten, alternativt uttryckliga skrivningar om att tillsynsmyndigheten måste agera vid ändrade förhållanden eller oförutsedd skada. Det här är också viktigt när det gäller tidsbegränsade tillstånd där det lätt uppstår en känsla av att ”allt är avklarat från början” och inga krav på uppföljning behövs. Det är tvärtom så att kontroll och uppföljning behövs om den eftersträlvade ”förenklingen” av nyprövningen ska kunna genomföras, då detta förutsätter goda kunskaper om vad som faktiskt har hänt under verksamhetens drift. Slutligen bör det finnas en *standardskrivning i tillstånden om en anmälningsskyldighet* till tillsynsmyndigheten för det fall att det inträffar en påverkan av betydelse för arter och naturmiljöer. Skrivningen bör sedan återspeglas i kontrollprogrammet och avrapporteras genom de årliga miljörapporterna.

Enligt 22:25 3 st. MB får tillståndsmyndigheten delegera till tillsynsmyndigheten att bestämma ”villkor av mindre betydelse”. Den här bestämmelsen har emellanåt tolkats strängt av MÖD, vilket motiverats av rättssäkerhetsskäl. I andra situationer har man uttalat att ganska vittgående frågor kan hanteras ”inom ramen för tillsynen”. Vi menar att det vore följdriktigt att *lätta något på praxis eller lätta på bestämmelsen för att vissa följdfrågor om påverkan på arter och naturmiljöer kan hanteras av tillsynsmyndigheten*. En sådan förändring skulle underlätta anpassningen till EU-rättens krav.

6.2.4 KONTROLLPROGRAMMENS CENTRALA ROLL

Kontrollprogram utgör en del av verksamhetens egenkontroll och fungerar som ett hjälpmedel i tillsynsarbetet. I programmet ska verksamhetsutövaren redovisa kontroller av utsläpp, buller eller annan miljöpåverkan för att visa hur man uppfyller villkoren i tillståndsbeslutet samt övriga föreskrifter som gäller för verksamheten. Därmed utgör de en mycket viktig komponent för att se till att de villkor som föreskrivits i tillståndet upprätthålls, liksom att kontrollera verksamhetens allmänna miljöpåverkan. Att kontrollprogram upprättas av tillståndshavarna och lämnas in till tillsynsmyndigheterna är alltså avgörande för miljöskyddsarbetet, liksom att de undersökningar som stipuleras verkligen genomförs och redovisas. I några tillstånd i vår djupstudie har tillståndsmyndigheterna varit medvetna om att uppföljningen av påverkan på naturmiljö och arter måste specificeras och angett det i ett uttryckligt villkor. När det exempelvis gäller påverkan på tjäderspel anges hänsynen ofta i form av ett avståndsvillkor för turbinernas placering. Sådana villkor ges under förutsättningen att förbjuden påverkan därmed förhindras. Om något uppföljningsvillkor inte ges i den situationen kan den grundläggande förutsättningen – dvs. att artens levnadsmiljö inte skadas på ett otillåtet sätt – aldrig verifieras om kontrollprogrammet enbart syftar till att kontrollera att villkoren för verksamheten följs.

Mot denna bakgrund måste det måste klargöras att *kontrollprogrammen är det samlande dokumentet* för att tydliggöra vad som gäller enligt tillståndet. *Samtliga villkor och åtaganden ska framgå* på ett lättillgängligt sätt i detta dokument. Kravet på kontrollprogram bör därför *göras obligatoriskt* för verksamheter med tillstånd enligt MB och anslutande lagstiftning. Här bör som sagts också framgå att kontrollprogrammen inte enbart syftar till att följa upp om villkoren respekteras, utan även *verksamhetens miljöpåverkan i stort*.¹³⁶ För att ge en fullständig bild av regleringen av den tillståndsgivna verksamheten bör kontrollprogrammet följaktligen återge inte bara villkoren och åtagandena, utan även de instruktioner för kontroll och uppföljning som tillståndsmyndigheten gett i beslutet. Även överenskommelser och avtal som verksamhetsutövaren har ingått bör framgå, liksom myndighetsbeslut och tillsynsförelägganden och hur dessa följts upp. Om villkoret för kontrollprogrammet i tillståndet är knapphändigt när det gäller att ange *vad* som ska följas upp, bör detta i stället framgå i det förslag till kontrollprogram som sökanden ger in till tillsynsmyndigheten. Det bör även finnas ett krav på att programmen *ska vara uppdaterade*. Det innebär att de dels bör rensas från ovidkommande och inaktuell information, dels återspeglar ny kunskap om påverkan på arter och naturmiljöer.¹³⁷ Ett uttryckligt krav på att *tillsynsmyndigheterna ska godkänna kontrollprogrammen* bör formuleras. Sådana beslut är enligt rättspraxis överklagbara, vilket kan utnyttjas av såväl tillståndshavaren som den berörda allmänheten. Ett krav på beslut om godkännande ökar också transparensen i systemet, och därmed rättssäkerheten. Det

¹³⁶ Det framgår för övrigt redan av egenkontrollförfordningen (1998:901) att verksamhetsutövare fortlöpande och systematiskt ska undersöka, dokumentera och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt, dvs. mer än bara att kontrollera att villkoren följs.

¹³⁷ Se den målsättning som anges i Länsstyrelsen i Jönköpings *Kontrollprogram för vindkraft* (2015) på sid. 6f.

godkända kontrollprogrammet ligger sedan till grund för den årliga miljörapportering som sker till SMP. I det pågående arbetet med att digitalisera ärendehantering av handläggningen av tillstånd bör det också vara möjligt att ge utrymme för att göra *kontrollprogrammen tillgängliga för allmänheten* genom att de läggs upp på en hemsida som skapas för den tillståndsgivna verksamheten ifråga. Vidare bör *Naturvårdsverket utarbeta branschvisa "normalmallar"* för utformningen av kontrollprogrammen. Den vilda flora som finns idag när det gäller utformningen av programmen utgör ett viktigt hinder mot att förstå vad som gäller enligt givna tillstånd, varför sådana normalmallar bör göras obligatoriska. I föreskrifter och allmänna råd bör dessutom *förhållandet mellan egenkontroll, miljörapport och kontrollprogram klargöras*.

6.2.5 TILLSYNSARBETET

Tillsynen präglas idag av bristande resurser, personalbrist (särskilt när det gäller erfarna tillsynare) och – emellanåt – svårigheter för den politiska ledningen att förstå sin roll. Som visats ovan är den kommunala tillsynen också inriktad på klassiska miljöfrågor som utsläpp, olyckor, avfallshantering och liknande. På så vis hamnar andra frågor som artskydd och påverkan på naturmiljöer i skymundan. Det här kan givetvis åtgärdas genom tydligare instruktioner i lagstiftningen, tillstånden eller tillsynsvägledning från Naturvårdsverket. Det är emellertid tveksamt om det räcker med tanke på kommunernas ekonomi och tillgång till personella resurser. *Därför bör riktlinjerna för överlåtelse av tillsyn i miljötillsynsförordningen (2011:13, MTF) ändras så att kriterierna klargörs och skärps*. Då många av dagens delegationer ligger kvar sedan införandet av miljöbalken bör det även ställas ett uttryckligt krav på att de nya riktlinjerna gäller även äldre fördelning av tillsynsansvaret för en verksamhet eller bransch. *Det kan också ifrågasättas om det är en lämplig ordning att kommunerna utövar tillsyn över verksamheter där artskyddet är den viktigaste hänsynsparametern, samtidigt som länsstyrelserna är ansvariga för artskyddet*. Det är också anmärkningsvärt att det inte finns någon föreskriven rapporteringsskyldighet mellan kommun och länsstyrelse när det gäller artskyddshändelser som upptäcks vid tillsynen av sådan verksamhet. Skyldigheten för myndigheter att samarbeta med varandra har uppenbarligen inte fungerat i de exempel vi har studerat. Till det kommer den märkliga konstruktionen som består i att en kommun kan ha tillsynsansvar för en havsbaserad vindpark i den del som gäller "miljöfarlig verksamhet", medan länsstyrelsen ansvarar för "vattenverksamheten". Den uppdelningen blir ju närmast absurd i ett tillsynssammanhang, vilket givetvis måste åtgärdas genom en ändring i MTF. I förlängningen bör det även diskuteras om det är lämpligt att delegera *tillsynsansvaret till kommuner när det gäller verksamheter som i hög utsträckning regleras genom EU-rätten*, i vart fall när det gäller stora industrianläggningar och liknande. Problematiken gäller även storleken på kommunen då många är för små för att klara av ett effektivt tillsynsarbete. Det finns visserligen en möjlighet att samordna tillsynen med angränsande kommuner,

men bland Sveriges 290 kommuner har endast ett 60-tal utnyttjat möjligheten och tendensen är minskande. Detta borde stämma till eftertanke.¹³⁸

6.2.6 I FALL AV PÅSTÅDD SKADA

Här utgörs problemen av att det är *oklart hur en anmälan om påstådd otillåten skada ska hanteras av myndigheter och domstolar i förhållande till verksamheter med tillstånd* (se avsnitt 4.2). Det gör att man i dessa situationer ofta hamnar i att ärendet bollas fram och tillbaka mellan instanserna. Till att börja med behöver därför klargöras att den berörda allmänheten har rätt att få sina klagomål i det avseendet bedömda i sak. Detta sker lämpligen i ärenden som initierats genom en anmälan till tillsynsmyndigheten som ju är skyldig att kontrollera om villkoren i tillstånden är tillräckliga och begära omprövning enligt de förutsättningarna som anges i 24:5.¹³⁹ Att så är fallet bekräftas också i rättspraxis genom MÖD 2021:8 I och II, men dessa avgöranden verkar inte ha fått genomslag i underrätterna.¹⁴⁰ Ett klagörande behövs alltså, antingen genom ingripande från lagstiftaren eller genom att MÖD tar upp frågan igen.

När det sedan gäller ”ping-pongandet” är problemet svårare att åtgärda. Typiskt sett kan det vara fråga om att en anmälan om oförutsedd skada först handläggs som ett tillsynsärende och sedermera avslås då ett föreläggande inte får inkräkta på tillståndets rättskraft. När sedan anmälaren återkommer med en begäran om omprövning av villkoren i tillståndet kan denna i sin tur ogillas med hänvisning till att ändringen istället bör handläggas som ett tillsynsärende. Det här kan alltså inträffa efter flera års processande. Problemet kan möjligen åtgärdas genom ökade kumulationsmöjligheter vid överprövningen av dessa beslut. På så vis kan den instans som först bedömer tillsynsmyndighetens agerande handlägga båda frågorna samtidigt, vilket innebär att den tar ställning till i vilken ordning anmälan bör handläggas och fatta beslut. Då vår miljöprocess är reformatorisk – dvs. den överprövande instansen bedömer hela saken och kan fatta ett nytt beslut i det gamlas ställe – blir det mark- och miljödomstolen och MÖD som slutligen handlägger frågan i ett sammanhang. Därmed bör effektiviteten i processen kunna öka.

Att det svenska tillståndssystemet under miljöbalken är alltför oflexibelt genom den starka betoningen på rättskraften och rättssäkerheten har påpekats av flera utredningar genom årens lopp. I betänkandet av Miljöprövningsutredningen gavs följande sammanfattning av rättsläget:¹⁴¹

Myndigheterna använder i princip inte alls sin möjlighet att begära omprövning av tillstånd. Det gör att systemet haltar och blir mindre

¹³⁸ Tyvärr var detta en frågeställning som knappast berördes av den senaste tillsynsutredningen, dvs. SOU 2017:63 *Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*.

¹³⁹ 26:2 2 st. och 26.2 2 st. MB, lästa i ljuset av kraven från EU-rätten.

¹⁴⁰ Som redan nämnts, är det ovan nämnda exemplet om vindparken i Lebo är ett exempel på detta, se avsnitt 4.3.2.

¹⁴¹ Nu senast i SOU 2022:33 *Om prövning och omprövning*, sid. 113 och avsnitt 5.2.1.

dynamiskt. Därför används i stället ofta tillstånds- och ändringsförfarandet som ett sätt att ompröva och uppdatera tillstånden.

Till detta kommer att diskussionen om rättskraft ensidigt har fokuseringen på tillståndshavarens intressen och inte analyserat hur rättskraften slår på de motstående intressena eller hur en sådan ordning överensstämmer med EU-rättens krav. Det är knappast en överdrift att påstå att det finns ett inbyggt starkt motstånd från mark- och miljödomstolarna att acceptera en omprövning av villkor, inte minst från underrätterna.¹⁴² Vi menar att den här ordningen inte lever upp till de krav på uppdatering och omprövning av givna tillstånd som följer av EU-rättens krav. Reglerna för en mera flexibel och adaptiv inställning finns redan i 24 kap. MB, varför det bör åligga Mark- och miljööverdomstolen att klargöra frågan. En relativt enkel sådan anpassning kan gälla bevisbördans placering vid en begäran om omprövning, dvs. vem som ska visa vad. Det bör vara tillräckligt att tillsynsmyndigheten visar att de rättsliga förutsättningarna för omprövning föreligger och peka på det miljömässiga behovet, därefter bör det vara tillståndshavarens sak att visa att verksamheten uppfyller moderna miljökrav (eventuellt med stöd av förelägganden av domstolen). Om frågan inte löses i rättspraxis bör den klargöras av lagstiftaren. Att det också behövs resurser hos tillsynsmyndigheterna för ett sådant arbete är självklart.

6.2.7 UPPFÖLJNINGSPROGRAM FÖR PÅVERKAN AV ARTER OCH NATURMILJÖER

Enligt vår erfarenhet finns uppföljningsprogram för arter och naturmiljöer antingen som villkor i tillstånd för större verksamheter eller genom tillståndshavarens eget initiativ. I det senare fallet kan vi utgå från att det antingen är ett allmänt intresse från verksamhetsutövarens sida av att få kunskap om påverkan, eller i syfte att kunna användas vid någon form av nyprövning av verksamheten. *Som tillståndssystemet ser ut idag finns emellertid inget allmänt krav på uppföljning, vilket vi menar är en brist.* Det påstås ibland att de uppföljningar som ändå har skett visar att påverkan av olika tillståndsgivna verksamheter är obefintlig, varför ett allmänt krav skulle vara opåkallat. Våra studier kan inte bekräfta en sådan slutsats. Vi menar istället att erfarenheten visar att krav på uppföljningsprogram är miljömässigt motiverat för tillståndsgivna verksamheter som infrastrukturprojekt, mineralutvinning, verksamheter med utsläpp i känsliga miljöer, projekt för förnybar energi, m.fl. Det framstår heller inte som ekonomiskt orimligt att ställa sådana krav utan bör höra till

¹⁴² Belysande är avgörandet från Mark- och miljödomstolen i Vänersborg om torvtäkten på Grimsås mosse i Tranemo. Här hade bl.a. BirdLife Sverige begärt återkallande eller omprövning av en koncession från 2014, enligt vilken verksamheten nyligen hade återupptagits. Man menade att det numera är klart att mossen utgjorde en livsmiljö för storspoven och täktverksamheten skulle orsaka förbjuden skada enligt 4 § AF. Domstolens majoritet avslög begäran med hänvisning till att det krävs kvalificerade omständigheter för att motivera en omprövning, som dessutom enligt lagtexten inte får medföra så stora krav att verksamheten inte längre kan bedrivas. Det skiljaktiga tekniska rådet menade däremot att ett återupptagande av takten skulle kunna medföra skada på livsmiljön, varför ärendet borde återförvisas till länsstyrelsen för förnyad bedömning (MMD/Vänersborg 2024-08-13; M 679-24). Domen har vunnit laga kraft då MÖD inte meddelade prövningstillstånd.

branschpraxis för sådana verksamheter.¹⁴³ Dessutom har det visat sig att naturvetenskapliga studier och slutsatser från uppföljningar snabbt får genomslag i rättspraxis kring tillståndsbesluten, vilket kan illustreras med temperaturkravet i Batmode.¹⁴⁴ Att kraven på kontroll och uppföljning måste anpassas efter vilken verksamhet det är fråga om är dock en självklarhet. En annan avgränsning ligger i ansvarsfördelningen mellan den enskilda tillståndshavaren, flera verksamhetsutövare i en region och den allmänna miljöövervakningen som ligger på det allmänna.

6.2.8 DET REFORMERADE FÖRNYBARHETSDIREKTIVET (RED III)

Ett delprojekt inom VIPA har varit att analysera det reformerade förnybarhetsdirektivet (2021/2001, RED III) som för närvarande håller på att genomföras i medlemsstaterna. Studien är publicerad i en separat artikel skriven på engelska, men de viktigaste slutsatserna förtjänar att lyftas fram här.

Som en reaktion på Rysslands invasion av Ukraina, lanserade EU i maj 2022 ett paket av åtgärder för att öka takten i den gröna omställningen och öka självförsörjningen på energiområdet (REPowerEU Plan).¹⁴⁵ Som ett första steg lanserades den s.k. Krisförordningen (EU) 2022/2577¹⁴⁶ som blev direkt tillämpbar i alla medlemsstater från december samma år.¹⁴⁷ Krisförordningen är en övergångslösning inför RED III¹⁴⁸ och båda regelverken bygger på liknande koncept, även om direktivet utökar tillämpningsområdet och skärper kraven. Dessutom introducerar RED III bindande mål för medlemsstaternas energibesparing och hållbarhetskriterier för biomassa. Paketet innehåller också två andra EU-förordningar som kommer att få betydelse för den svenska miljöprocessen, dels Förordningen om kritiska råmaterial ((EU) 2024/1252), dels den s.k. Nettonollförordningen ((EU) 2024/1735).¹⁴⁹

¹⁴³ Våra intervjuer bekräftar att ett sådant krav accepteras av många verksamhetsutövare, bara det gäller för alla. Vi har i studien också stött på tillstånd med omfattande krav på kontroll och uppföljning, se exempelvis MPD/Västerbotten 2008-08-22; 551-1839-2008, villkor 14 (MMD/Umeå 2009-08-28; M 1949-08). Se även regeringens beslut om havsparken Kattegatt Syd (Klimat- och näringslivsdepartementet 2023-05-15; KN2023/01060).

¹⁴⁴ I beslutet om *Örken-Munkaböl* (MPD/Halland 2018-06-05; 9000-16, sid. 32ff) finns intressant beskrivning av hur kunskapen om fladdermöss har förändrats genom åren.

¹⁴⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en

¹⁴⁶ Rådets förordning (EU) 2022/2577 av den 22 december 2022 om fastställande av en ram för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi.

¹⁴⁷ Ärendet om vindparken vid *Odensvi* i Hallsberg innehåller en intressant diskussion om tillämpningen av Krisförordningen (EU) 2022/2577. Här menade sökanden att förordningen skulle tillämpas direkt, trots att ansökan getts in före ikraftträdandet. Vare Mark- och miljödomstolen i Nacka höll med om detta utan menade istället att en sådan tillämpning är valfri av medlemsstaterna, vilket i så fall skulle förutsätta uttrycklig lagreglering (vilket saknas i Sverige). Denna fråga blev emellertid inte avgörande för att ansökan om tillstånd avslogs, utan den föll på bristande fladdermusinventering (MMD/Nacka 2024-10-15; M 2043-24). Domen överklagades inte.

¹⁴⁸ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, ändrad genom direktiv 2023/2413.

¹⁴⁹ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2024/1252 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial respektive

RED III bygger på kartläggning och planläggning av projekt för förnybar energi, förenkling av miljöprocessen, bindande tidsfrister och förtydliganden av några grundläggande koncept i EU:s miljölagstiftning. Direktivet inleds i vanlig ordning med definitioner av grundläggande koncept, bl.a. om vad som är ”förnybar energi”. Bestämmelserna gäller för samtliga sådana projekt, även om regleringen är anpassad till utvecklingen av vindenergi, solenergi och värmepumpar. Definitionen av ”tillståndsförfarande” omfattar alla administrativa tillstånd för uppförande, uppgradering och drift av anläggningar för förnybar energi, inklusive anslutning till elnätet. När det gäller kraven i direktivet ska medlemsstaterna utse minst ett ”accelerationsområde” för förnybara energiprojekt. När man utser sådana områden ska en s.k. strategisk miljöbedömning enligt SEA-direktivet (2001/42)¹⁵⁰ utföras, liksom en bedömning enligt artikel 6.3 i art- och habitatsdirektivet i det fall ett Natura 2000-område kan påverkas. När en exploatör sedan ansöker om tillstånd för ett projekt för förnybar energi i ett accelerationsområde krävs ingen MKB, om inte är *högst sannolikt* att projektet kan få betydande oförutsedd negativ påverkan som inte identifierades i den strategiska miljöbedömningen. Utanför accelerationsområdena gäller det vanliga MKB-kravet.

Tidsfrister anges för olika skeden i tillståndsförfarandet; för godkännandet av ansökan, för tillståndsprövningen och delmoment som ingår. Inom accelerationsområdena gäller att tiden för prövningen inte får överstiga 12 månader om det är fråga om projekt på land, 24 månader om det är till havs. Utanför accelerationsområdena är motsvarande tidsfrister två respektive tre år.

För alla projekt för förnybar energi gäller att de ska anses vara av ”allt överskuggande allmänintresse” vid tillämpningen av naturvårdsdirektiven (2009/147 respektive 92/43) och ramdirektivet för vatten (2000/60). Dessutom ska förbudet mot dödande och störande av arter i naturvårdsdirektiven inte anses vara avsiktligt under förutsättning att nödvändiga skyddsåtgärder föreskrivits för projektet. Slutligen gäller kortare tidsfrister vid ”uppgradering” av anläggningar för förnybar energi och en begränsning av MKB-kravet till att omfatta enbart ändringen.

Det är i skrivande stund svårt att sja om konsekvenserna av nyordningen för prövningen av förnybar energi. Ett grundläggande problem ligger i att lagstiftningen är utformad av DG/Energi utan insikter om hur miljöprövningen fungerar i enlighet med de övriga miljödirektiven och att man inför nya koncept utan att ändra i gamla. Det innebär att bestämmelserna i övriga direktiv kvarstår oförändrade och EU-domstolens rättspraxis gäller fortfarande. Ur ett svenskt perspektiv kan de nya reglerna medföra såväl för- som nackdelar i miljöprocessen. Samordningskravet som ligger i definitionen av ”tillståndsförfarande” är positivt, men innebär samtidigt att projektören måste ansöka om alla tillstånd samtidigt för att få genomslag. Tidsfristerna gäller bara för de administrativa förfarandena och bör därmed bli ett mindre problem för den svenska miljöprövningen, dels för att

Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2024/1735) om inrättande av en åtgärdsram för att stärka Europas ekosystem för tillverkning av nettonollteknik.

¹⁵⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

miljöprövningsdelegationerna redan idag klarar dessa,¹⁵¹ dels för att reglerna inte kan tillämpas mot domstolarna vid överprövning. Inte heller skrivningen om ”allt överskuggande allmänintresse” lär få större inverkan av flera skäl. Till att börja med anger naturvårdsdirektiven ett ytterligare krav, nämligen att det allt överskuggande allmänintresset är ”tvingande”. Därutöver innehåller de två ytterligare krav för tillämpningen av undantagen, nämligen att det saknas alternativ och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus för de berörda arterna. Många projekt för förnybar energi kan även fortsättningsvis finna bättre lokaliseringar än sådana som medför otillåten skada på arterna och naturmiljöer. Slutligen ansluter skrivningen om att dödande/störande inte ska anses vara ”avsiktligt” om verksamhetsutövaren vidtar försiktighetsåtgärder till hur tillämpningen ser ut idag. Positivt är att direktivet i längden kan medföra mera planering, liksom ett ökat krav på uppföljning av påverkan på arter och naturmiljöer. När det gäller ”accelerationsområdena” – av vilka minst ett ska vara utsett senast i februari 2026 – har de underlag som hittills tagits fram i Sverige inskränkt sig till solenergi och värmepumpar. Den utredning som Energimyndigheten har presenterat visar också på en medvetenhet om att det med tanke på tidsfristerna blir svårt att peka ut områden om där inte redan finns utbyggd nätkapacitet.¹⁵² Trots det kan utpekandet av accelerationsområden för förnybar energi vara ett planeringsinstrument värt att överväga i samverkan med kommunerna för områden med små konfliktytor, t.ex. där det redan finns eller har funnits industri eller infrastruktur.

Mot de delar av direktivet som är positiva för utbyggnaden av förnybar energi bör vägas att en del av reglerna kan få motsatt effekt mot de önskade, kanske särskilt tidsfristerna. Om en ansökan anses vara komplett – vilket alltså är då tiden börjar räknas – utan att den berörda allmänheten först har fått med ett ord i laget, kan det bli svårt att uppfylla MKB-direktivets krav på att samrådet ska ske på ett tidigt stadium då det finns reella möjligheter att delta och ha rätt att yttra sig när alla alternativ står öppna (artikel 6.4). Om detta brister eller om utredningen är undermålig ökar givetvis risken för att tillståndsmyndigheten avslår ansökan, alternativt att mark- och miljödomstolen underkänner den av samma skäl vid överprövning. Hur det nu blir med dessa för- och nackdelar med de nya bestämmelserna återstår att se när direktivet är fullt implementerat och tillämpats i några år.

6.3 Naturvetenskapliga/ekologiska slutsatser och rekommendationer

6.3.1 INLEDNING

Tillståndsgivna verksamheter som omfattas av krav på uppföljning av naturmiljöer och arter varierar givetvis i art, storlek och omgivningspåverkan genom utsläpp och andra störningar. De lokaliseras också i olika miljöer som har olika fysiska och geografiska förutsättningar. Den påverkan som behöver följas upp beror på flera

¹⁵¹ Se [Handläggningstid för miljötillståndsprövning \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)

¹⁵² Energimyndigheten 2024.

faktorer, bland annat vilka arter eller organismgrupper som finns i det specifika området. Mot denna bakgrund varierar behovet av övervakning mellan olika verksamheter. Även arternas skyddsstatus skiljer sig åt vilket påverkar vilka arter som står i fokus. Om man exemplifierar från vindparker så lokaliseras de oftast i höjdlågen i skogslandskapet vilket gör att skogsarter som kungsörn, tjäder och orre men även fladdermöss hamnar i fokus.

Nedan ges förslag till generella rekommendationer för uppföljning av arter utifrån den information som sammanställts inom granskningen av kontrollprogram inom detta projekt¹⁵³ och med stöd från tidigare studier.¹⁵⁴ Rekommendationerna är allmängiltiga och bör kunna tillämpas i alla slags verksamheter där arter och habitat behöver följas upp under pågående verksamhet. Även EU har i sin vägledning för vindkraft framfört rekommendationer om övervakning som kan tillämpas generellt på andra verksamheter.¹⁵⁵

När det gäller vindkraft är ofta kontrollvillkoret uppdelade på uppföljning av anläggningsfasen respektive driftsfasen. Fokus ligger ofta på störningar som sker under anläggningsfasen. Uppföljning under driftfasen är betydligt mindre detaljerad beskriven i villkoren och är därför underrepresenterad. Vår erfarenhet är att det samma gäller för andra slags verksamheter med tillstånd. Även om andra verksamheter har andra faser och tidsperspektiv tror vi inte att det skiljer i något väsentligt avseende, trots att tillstånden till vindkraft – liksom till täkter – är tidsbegränsade. Det som är avgörande för uppföljningen är istället verksamhetens art, storlek, utsläpp och andra störningar samt påverkansområdets storlek och känslighet.

6.3.2 FÖRVÄNTAD RESPEKTIVE OVÄNTAD PÅVERKAN

Kontrollprogrammet ska se till att de villkor som satts upp för tillståndet till verksamheten efterlevs. Dessutom kan andra preciseringar kring uppföljning finnas i besluten, samt åtaganden som utföraren gjort i miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och ansökan. Uppföljningen speglar den förväntade, eller befarade, påverkan som anläggningen har. Om villkor saknas eller är begränsade kan ändå uppföljning arter vara befogad. Samma gäller om man vill övervaka hur förutsättningarna förändras över tid.

Kontrollprogram bör ha tydliga mål och en tydlig frågeställning kring vilka effekter som kan förväntas och vilka arter som kan påverkas. Information bör finnas generellt beskrivet i MKBn som tagits fram under planeringen. Genom att definiera tydliga frågeställningar kan undersökningen utformas för att ge svara på dessa frågor. Frågeställningarna bör beskrivas i planeringen av övervakningen i samråd med tillsynsmyndigheten samt redovisas i de årliga miljörapporterna som inlämnas till Naturvårdsverket och tillsynsmyndigheten.

¹⁵³ Enhus m.fl. 2017. *Kontrollprogram för vindkraft i vatten – Sammanställning och granskning, samt förslag till rekommendationer för utformning av kontrollprogram.*

¹⁵⁴ Haas m.fl. 2015. *Metodkatalog för fågelinventering vid Vattenfalls vindkraftsprojekttering i Sverige.*

¹⁵⁵ Europeiska kommissionen. 2020.

6.3.3 METODIK - DESIGN

Valet av metodik baseras på vilken organismgrupp som ska övervakas, den förväntade påverkan och kravet på statistisk styrka. Vanligtvis bör man använda en genomtänkt metodik som kan jämföras med nationella/regionala miljöövervakningsprogram. Metodiken bör inkludera undersökningar före anläggning så att ett bra nollvärde erhålls. För arter med stor naturlig variation i utbredning och populationsstorlek kan det finnas anledning att undersöka området mer än ett år före byggnation. Detta ger ett bättre nollvärde och underlättar att senare skilja mellan påverkan från verksamheten och naturlig mellanårsvariation.

En referensyta bör inkluderas som är likvärdig, men oberoende av verksamheten. Ingår arten i en nationell miljöövervakning kan ett sådant referensvärde fås om metodiken är jämförbar med den i uppföljningen. Detta möjliggör att skilja effekten av verksamheten från andra möjliga orsaker till påverkan. Det kan även vara nödvändigt med mer än ett referensområde för att ytterligare underlätta analysen av naturlig variation eller annan påverkan i ett större område. Nationell miljöövervakning brukar ha relativt stor täckning så att det kravet uppfylls. Nationell övervakning finns exempelvis för Sveriges fåglar inom Svensk Fågeltaxering,¹⁵⁶ övervakning av kungsörn,¹⁵⁷ miljöövervakning av tjäderspelsplatser,¹⁵⁸ dagfjärilsövervakning. Se fler förslag under nedan exempelarter.

Uppföljning bör fördelas jämnt över hela driftperioden och inte bara fokusera på de närmaste åren efter etablering om man vill dokumentera den långsiktiga påverkan. Uppföljningarna som har gjorts inom vindkraftsparker har hittills varit relativt kortvariga (se kapitel 3.6.4) och genomförs främst i anslutning till driftstarten. De fåtaliga längre uppföljningar som görs idag har ännu inte påvisat några signifikanta förändringar men det kan inte uteslutas att de över längre tidsperioder kommer att påvisa förändringar. Samma situationer verkar gälla många andra verksamheter, exempelvis täkter, industrier och deras följdverksamheter och hamnar.

Metodiken bör vara relevant och svara på de frågeställningar som man vill besvara. Kontrollprogrammen kan därför använda sig av olika typer av undersökningar. Exempelvis har man traditionellt inom vindkraft ofta undersökt dödlighet vid rotorn genom att registrera dödade djur. Detta kan ge ett mått på direkt påverkan men är ofta svår att utvärdera då döda djur försvinner fort och kan vara omöjliga att hitta om man inte eftersöker med hund. Ska dödlighet följas upp på ett meningsfullt sätt blir undersökningarna väldigt omfattande.¹⁵⁹ Denna typ uppföljning kan ge svar på frågan om direkt dödlighet men kan inte registrera påverkan som orsakas av störningar från vindkraftverken. Undersökningar som fokuserar på populationsförändringar fångar bättre upp olika typer av påverkan, men kan ha svårare att specificera den exakta orsaken mycket beroende på hur uppföljningen designats. Efter vad vi

¹⁵⁶ Lunds universitet. 2024a. *Svensk fågeltaxering*.

¹⁵⁷ Naturvårdsverket. 2021. *Faktablad om kungsörn inventeringsmetodik*.

¹⁵⁸ Länsstyrelsen i Jönköpings län. 2021. *Regional miljöövervakningsprogram Jönköpings län 2021-2026*.

¹⁵⁹ Rydell m.fl., 2017. *Vindkraftens påverkan på fåglar och fladdermöss – Uppdaterad syntesrapport*.

sett är det tyvärr få uppföljningar som fokuserar på populationsförändringar på ett bra sätt.

Det har framtagits en metodkatalog för fågelinventeringar 2015.¹⁶⁰ I katalogen föreslås ett antal olika typer av fågelinventeringar som kan utföras beroende på var i landet och i vilken biotop man vill göra undersökningarna. Metoderna kan användas i samband med att MKBn för en verksamhet upprättas, likaväl som i kontroll- och uppföljningsprogram.

6.3.4 STATISTISK STYRKA

Önskvärt är att i förväg fastställa gränserna för acceptabel/tillåtlig påverkan, dvs. vilka tröskelvärden som man önskar detektera. Utifrån dessa gränsvärden kan uppföljningen designas med rätt antal provpunkter för att med minsta möjliga osäkerhet svara på vilka effekter/förändringar som skett över tid. Osäkerheten beror av variation i den parameter som mäts – till exempel artantal – och av stickprovets storlek.

Ett sätt att precisera osäkerhet är att bestämma vilken statistisk styrka (power) ett uppföljningsprogram ska ha när det gäller att upptäcka en förändring av en viss magnitud (effektstorlek), det vill säga sannolikheten att upptäcka en statistisk skillnad om den verkligen finns. Med andra ord innebär en hög statistisk styrka att observerad avsaknad av effekt med hög sannolikhet är sann och inte en effekt av undermålig provtagning.

Om mätpunkterna är utspridda över en längre tid ger även detta ökad chans att upptäcka långsiktiga förändringar jämfört med flera i tid närliggande mätningar. Detta är naturligtvis en avvägning mellan långsiktiga effekter mot att snabbt få svar eller önskan att detektera påverkan av en enskild händelse. Här kan det vara bra att definiera vad man vill svara på, exempelvis om man vill veta den direkta effekten av exploatering eller den mer långsiktiga påverkan av driften. En mer intensiv provtagning i början och en sedan mer utspridd provtagning därefter kan naturligtvis ge svar på båda frågorna.

Det är önskvärt att med hög sannolikhet kunna detektera relativt små avvikelser hos en skyddsvärd art med lång generationstid, medan större avvikelser skulle kunna accepteras för en vanlig art om den dessutom har en god förmåga att snabbt återhämta sig efter en störning. Den exakta nivån av precision är därför svår att ange generellt och kan behöva anpassas efter bedömning i varje enskild undersökning.

En vanlig ambitionsnivå i detta sammanhang är att välja en design som med 80% styrka kan upptäcka en sann förändring på 20%.¹⁶¹ Ett problem med dagens

¹⁶⁰Haas m.fl. 2015. *Metodkatalog för fågelinventering vid Vattenfalls vindkraftsprojektering i Sverige*.

¹⁶¹ Carstensen, J., 2007. *Statistical principles for ecological status classification of Water Framework Directive monitoring data*.

uppföljning är att utvärdering av påverkan på arter (fåglar) är att det inte går att få ett tillräckligt stort stickprov för en användbar statistisk analys på lokalnivå.¹⁶²

6.3.5 OMFATTNING - SAMORDNING

Verksamhetens omfattning och storlek påverkar vilken uppföljning som kan anses skälig i sammanhanget. Inom små verksamheter kan en omfattande uppföljning ses som orimlig. Förslagsvis bör mindre verksamheter därför ingå i samarbeten med andra likartade verksamheter i samma region. Denna typ av samordning skulle höja kvalitén på uppföljningen samtidigt som kostnaderna skulle kunna delas på ett proportionerligt sätt.

När flera inventeringar från flera verksamheter med likartad påverkan analyseras tillsammans kan man göra övergripande analyser med större styrka och med mer allmängiltiga resultat. Detta kräver att uppföljningen standardiseras och genomförs på ett likartat sätt. Dessutom måste data göras tillgänglig i öppna databaser, se nedan 6.3.6. Samma resonemang framförs i EU:s vägledning för övervakning av arter inom vindkraft.¹⁶³

Mot den bakgrunden är det viktigt att tillsynsmyndigheten har god kännedom om lämpliga uppföljningsmetodiker så att de enskilda projekten kan leverera data som kan analyseras ihop. Myndigheten bör därför arbeta för att främja samordningen av uppföljningen.

6.3.6 DATALAGRING - DATAVÄRDSKAP

Data bör lagras hos en datavärd som gör dem tillgängliga för vidare studier och gör uppföljningen mer transparent. Naturligtvis finns begränsningar i vilka data som kan bli offentliga beroende på artens sekretessklassning. Detta gäller till exempel häckningar av flera rovfåglar. Problemet kan dock hanteras genom att känsliga arter skyddsklassas och därmed omfattas av sekretess.¹⁶⁴ Behörighet till skyddsklassade data regleras genom roller och avtal, ett system som exempelvis finns för Artportalens data.

6.3.7 EXEMPEL FRÅN ARTER SOM OFTA FIGURERAR I UPPFÖLJNINGEN OCH SOM HAR MILJÖÖVERVAKNINGSPROGRAM

För flera av de känsliga arterna finns befintlig nationell miljöövervakning som kan utgöra referensmaterial vid lokal inventering. Nedan några exempel på miljöövervakningsprogram och arter som ofta figurerar i uppföljningen av olika verksamheter. Fåglar hör till de grupper som inventerats längst men övervakning sker idag på en rad artgrupper. Även övervakning av arternas habitat kan vara av stor vikt, i synnerhet om man gör en stark koppling till skyddade arters förekomster.

¹⁶² Rydell m.fl., 2017. *Vindkraftens påverkan på fåglar och fladdermöss – Uppdaterad syn-tesrapport*.

¹⁶³ Europeiska kommissionen. 2020.

¹⁶⁴ SLU Artdatabanken. 2024. *Nationellt skyddsklassade arter*.

Kungsörn

Inventeringen av kungsörn genomförs varje år i aktuella län. I många län samverkar länsstyrelsen med regionala ornitologföreningarnas kungsörnsgrupper som är organiserade i föreningen Kungsörn Sverige. Länsstyrelserna samverkar även med grannlän i tre så kallade rovdjursförvaltningsområden. Data för kungsörn registreras i databasen Rovbase sedan 2020. Målet är att inventera kungsörnspopulationen i hela utbredningsområdet och att besöka alla kända revir minst en gång under häckningsperioden varje år. Resultatet sammanställs av Naturhistoriska riksmuseet på uppdrag av Naturvårdsverket.¹⁶⁵ Inventeringen ger kunskap om stammens storlek, trender och förekomst. Inventeringen ska göras enligt metodik som fastställts i faktabladen ”Kungsörn: Instruktion för fastställande av besatta revir och häckningar” samt ”Kungsörn: Spelflyktsinventering och sommarkontroll”.

Data sammanställs även av Svensk Fågeltaxering. Metoden där baseras på att frivilliga gör inventeringar av standardrutter under häckningstid. Inventeringen är en linjetaxering på åtta kilometer lång sträcka (kvadrat 2x2 km).¹⁶⁶

Tjäder

Miljöövervakning av tjäderspelsplatser koordineras av Länsstyrelsen Jönköping inom programmet Barrskogslandskapets gröna infrastruktur. Syftet är att övervaka barrskogslandskapet genom att följa utvecklingen på artnivå, vilket sker genom inventering av tjäder som är en av skogslandskapets paraplyarter. Resultaten visar hur antalet spelande tuppar förändras över tid, på såväl lokal som regional nivå. Totalt ingår cirka 50 tjäderspelplatser, varav cirka 30 lokaler inventeras varje år. Några lokaler besöks årligen medan andra inventeras med några års mellanrum. Lokalurvalet baseras på några av de lokaler som besöktes av Ingemar Hjort på 1970- och 1980-talet samt ett antal lokaler som har lokaliserats under årens lopp. Data om tjädern sammanställs även av Svensk Fågeltaxering.

Nattskärra

När det gäller påverkan på nattskärror är det främst de ljudstörningar som uppstår av vindkraftverk i drift som så här långt lyfts fram som en trolig anledning till att arten undviker att häcka och hålla revir i anslutning till vindkraftverk.¹⁶⁷

Övervakning sker främst inom programmet Nattfågelräkning eller nattrutur som främst omfattar södra och östra delarna av Sverige¹⁶⁸. Metoden baseras på att inventeraren själv väljer punkter på en rutt inom ett 25x25 km yta (motsvarande de gamla topografiska kartbladen). Rutten ska gå längs allmänt tillgängliga vägar som är farbara året runt. Längs rutten placerar inventeraren ut 20 punkter med minst två

¹⁶⁵ Åsbrink, J. & Källman, T. 2023. *Resultat från inventeringen av kungsörn i Sverige 2022*.

¹⁶⁶ Haas, m.fl. 2015. *Metodkatalog för fågelinventering vid Vattenfalls vindkraftsprojektering i Sverige*.

¹⁶⁷ Rydell m.fl., 2017. *Vindkraftens påverkan på fåglar och fladdermöss – Uppdaterad syn-tesrapport*.

¹⁶⁸ Lunds universitet. 2024b. *Nattrutur*.

km avstånd emellan. Från varje punkt räknas hörda och sedda fåglar under fem minuter vid tre tillfällen per år under mars, april och juni. Metoden infördes 2010.

Fladdermöss

Miljöövervakning av fladdermöss görs inom regional miljöövervakning, biogeografisk uppföljning och uppföljning av skyddade områden. Syftet med övervakningen är att följa upp hur antal och utbredning av olika fladdermössarter förändras över tid. Under perioden 2021 - 2026 deltar länen i Gotland, Östergötland, Jönköping, Södermanland, Västernorrland och Västerbotten i den regionala miljöövervakningen. Totalt övervakas cirka 150 lokaler och inventeringsintervallet varierar mellan ett och sex år.

Dagfjärilar

I Europa finns dagfjärilsövervakning i 38 länder. Övervakningen började i Storbritannien på 1960-talet. I Norden var Finland först med denna typ av fjärilsövervakning 1999, sedan 2010 finns övervakning även i Sverige och Norge. Den exakta utformningen varierar mellan länder men de allra flesta använder sig av slingor som inventeras med en metodik som togs fram av Ernest Pollards på 1960-talet¹⁶⁹. I Sverige utförs inventeringen av frivilliga som själva väljer de slingor de vill inventera. Detta upplägg har sedan 2014 kompletterats med riktade insatser mot de dagfjärilsarter som omfattas av EU:s art- och habitatdirektiv inom s.k. biogeografisk uppföljning. Resultaten publiceras i årsrapporter.^{170,171}

Groddjur

De groddarter som täcks av EU:s art- och habitatdirektiv omfattas av biogeografisk uppföljning av groddjur sedan 2015. Dessförinnan har vissa arter följts upp inom åtgärdsprogram för hotade arter (ÅGP). Inga sammanställningar har gjorts men rapporteringen enligt artikel 17 i EU:s art- och habitatdirektiv görs utifrån aktuell uppföljning liksom bedömning på rödlistan.

6.3.8 SAMMANFATTNING OM DET NATURVETENSKAPLIGA BEHOVET AV UPPFÖLJNING

Övervakning och uppföljning av arter i kontrollprogram ska svara på relevanta frågeställningar på bästa möjliga sätt. Det är därför av stor vikt att lämplig metodik väljs så att man har en rimlig chans att svara på frågor som berör effekterna på arterna av verksamheten. Data från uppföljningen kan även ha stor betydelse för att besvara frågor i ett mer övergripande perspektiv, inte bara för den enskilda verksamheten. Det är därför önskvärt att metodiken harmoniserar med miljöövervakning och andra uppföljningar. Om sedan data delas öppet kan man få svar på frågor som uppföljning på den enskilda anläggningen kanske inte kan ge ett tydligt besked om. I Sverige bedrivs miljöövervakning av ett urval strategiska arter som speglar

¹⁶⁹ Pollard & Yates 1993. *Monitoring butterflies for ecology and conservation: the British butterfly monitoring scheme*.

¹⁷⁰ Pettersson & Arnberg 2024a. *Svensk Dagfjärilsövervakning Årsrapport 2023*.

¹⁷¹ Pettersson & Arnberg 2024b. *Biogeografisk uppföljning 2023 av dagfjärilar inom habitatdirektivet*.

tillståndet i svensk natur. Samma arter figurerar ofta i tillståndsbesluten, vilket bör återspeglas i kontrollprogrammen. Miljöövervakningen utgör därför en viktig nationell och regional referens till kontrollprogrammen. Det bör även finnas en balans mellan uppföljning under etablering- och driftfas. Arter uppvisar ofta stor variation i populationer vilket motiverar fler mätpunkter under längre tidsperioder. Det är ofta svårt att få tydliga svar under korta perioder av övervakning.

7. Avslutning

En lång resa närmar sig slutet. Forskningsprojektet VIPA har pågått i mer än tre år och vi har gått igenom ett stort antal tillståndsbeslut, kontrollprogram och miljörapporter och läst mängder av rapporter och artiklar med fokus på vindkraft och naturvård, tillstånd och tillsyn. För att få en bättre bild av situationen har vi också genomfört ett antal intervjuer med myndigheter, verksamhetsutövare och naturvårdsorganisationer. Slutrapporten är ganska lång och texten i stora stycken svårtillgänglig med många juridiska och naturvetenskapliga tankegångar och begrepp. Vi ber läsaren om ursäkt för detta, men menar att utformningen i alla fall delvis går att motivera med att den främsta adressatkretsen är domstolar och rättstillämpande myndigheter. När det gäller aktörerna på området – verksamhetsutövarna och den berörda allmänheten – får vi trösta oss med att de har ofta har tillgång till experter på frågor om tillstånd och naturvård. För dem som ändå inte kan tänka sig att läsa en omfattande rapport som denna kommer dessutom en kortare version på nätet under 2025.

De viktigaste slutsatserna i vår studie är att tillståndssystemet som det har utvecklats under miljöbalken är otillräckligt för att kunna svara på frågan om ”vad hände sedan”. Tillståndsbesluten innehåller regelmässigt ett villkor om *att det ska finnas* ett kontrollprogram, men säger vanligen *inte vad som ska följas upp*. När så ändå sker är villkoret ganska snävt avgränsat i tiden och enbart inriktad på någon enstaka art eller naturmiljö. Dessutom innehåller villkoren sällan något krav på kontroll och uppföljning av annan miljöpåverkan än vad som regleras i villkor, vilket medför att annan påverkan eller de grundläggande förutsättningarna för den tillståndsgivna verksamheten inte kontrolleras i efterhand. Vi menar att ett sådant system inte är förenligt med EU-rättens krav på adaptivitet. Dessutom är tillstånden och kontrollprogrammen förvånansvärt otydliga med vad som gäller, en osäkerhet som inverkar menligt på möjligheten för tillsynsmyndigheterna att ställa ytterligare krav. På sätt och vis kan man påstå att tillståndsmyndigheter och domstolar utgår från en verklighet som inte finns eller fungerar vid tillsynen på fältet. Genom det starka betonandet av tillståndens rättskraft och ensidiga fokus på tillståndshavarens intressen har man åstadkommit en situation där det inte är tydligt vad som gäller, vilket i sin tur gör att tillsynsmyndigheten inte kan eller törs agera. I de fall man ändå försöker är tillståndssystemet alltför stelbent för att kunna hantera skador som inte förutsågs vid den första prövningen av tillståndet för verksamheten.

Vi har i rapporten dels pekat på vad vi anser brister, dels föreslagit hur problemen kan hanteras. Några av förslagen förutsätter lagstiftning eller andra författningsändringar, medan andra syftar till att påverka såväl tillstånds- som tillsynsmyndigheter att ändra sin praxis. Vi utgår nämligen från att det är möjligt att inverka på beteenden genom att peka på problem och bristande konsekvens i beslutsfattandet. Ett tydligt sådant exempel är det ”allmänna villkor” som regelmässigt anges i tillstånd, en rättslig konstruktion som uppenbarligen inte är förenlig med vare sig den moderna miljörätten krav på tydlighet eller grundläggande idéer om rättssäkerhet. Även idén om att villkoren måste tydligare ange vad som ska följas upp i tillsynen och en mera flexibel ordning för omprövning av tillstånd är sådant som kan

regleras i praxis. Vi hoppas att denna rapport kan uppmuntra till en vidare diskussion i dessa frågor.

Källhänvisning

- Bolin, K. & Almgren, M.: *Studie av kontrollprogram av buller vid vindkraftverk*. Vindval Rapport 6739 – Maj 2017
- Carstensen, J., 2007. *Statistical principles for ecological status classification of Water Framework Directive monitoring data*. Marine Pollution Bulletin 55: 3–15
- Darpö, J: *Miljö*. Kapitel (sid. 257-301) i *Makt, myndighet, människa. En lärobok i speciell förvaltningsrätt*. Iustus, 6:e uppl. 2024
- Darpö, J. & Sandström, J. 2021. *Artskydd och beslutsprocesser - Ett interdisciplinärt forskningsprogram om integreringen av naturvetenskaplig kunskap och riskvärdering i förvaltning och domstolsprövning*. Rapport 7009. Naturvårdsverket. <https://www.naturvardsverket.se/4ac525/globalassets/media/publikationer-pdf/7000/978-91-620-7009-0.pdf>
- Energimyndigheten. 2024: Potentiella områden för fossilfri energi – Delredovisning av uppdraget att kartlägga områden med energipotential inom Sverige. Oktober 2024; [file:///C:/Users/MICROSOFT/Downloads/ER%202024_22webb%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/MICROSOFT/Downloads/ER%202024_22webb%20(1).pdf)
- Enhus, C., Bergström, H., Müller, R., Ogonowski, M. & Isæus, M. 2017. *Kontrollprogram för vindkraft i vatten – Sammanställning och granskning, samt förslag till rekommendationer för utformning av kontrollprogram*. Naturvårdsverket. Vindval rapport 6741. <https://www.naturvardsverket.se/4ac26f/globalassets/media/publikationer-pdf/6700/978-91-620-6741-0.pdf>
- Europeiska kommissionen: *Förvaltning av Natura 2000-områden. Bestämmelserna i artikel 6 i habitatdirektivet (92/43/EEG)*. Kommissionens tillkännagivande C(2018) 7621 final, Bryssel den 21.11.2018; <https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/11e4ee91-2a8a-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en>
- Europeiska kommissionen: *Vägledningsdokument om utbyggnad av vindkraft och EU:s naturvårdslagstiftning*. C(2020) 7730 final, Bryssel den 18.11.2020; <https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/2b08de80-5ad4-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-sv>
- Europeiska kommissionen: *Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet*. Kommissionens tillkännagivande (2021/C 496/01), Bryssel 9.12.2021; <https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/dab5274d-5891-11ec-91ac-01aa75ed71a1/language-sv>

- Frins, R & Schoukens, H, 2014: *Balancing wind energy and nature protection: from policy conflicts towards genuine sustainable development?* I Squintani, L & Vedder, H.H.B. (red), Sustainable energy united in diversity. Challenges and approaches in energy transition in the European Union (Europa Law Publishing 2014), sid. 85-110
- Haas, F., Ottvall, R. & Green, R. 2015. *Metodkatalog för fågelinventering vid Vattenfalls vindkraftsprojektering i Sverige*. Vattenfall. https://group.vattenfall.com/se/contentassets/7c33031e139b43908a6e22ba845d2e34/sverige/hallbarhet/rapporter/metodkatalog_for_fagelinventering_2015_10_06.pdf
- Helldin, J.O., Jung, J., Neumann, W., Olsson, M., Skarin, A. & Widemo, F. 2012. *Vindkraftens effekter på landlevande däggdjur - en syntesrapport*. 2012. Rapport 6499. Naturvårdsverket. <https://www.naturvardsverket.se/4ac5f9/globalassets/media/publikationer-pdf/6400/978-91-620-6499-0.pdf>
- Lunds universitet. 2024a. *Svensk fågeltaxering*. www.fageltaxering.lu.se
- Lunds universitet. 2024b. *Nattrutter*. <https://www.fageltaxering.lu.se/inventera#natt>
- Länsstyrelsen i Jönköpings län; *Kontrollprogram för vindkraft, steg ett*. Forskningsprojekt finansierat av Energimyndigheten, P40228 (2015); <https://www.energimyndigheten.se/forskning-och-innovation/projektdatabas/sokresultat/?registrationnumber=2014-007072>
- Länsstyrelsen i Jönköpings län. 2021. *Regional miljöövervakningsprogram Jönköpings län 2021-2026*. Meddelande nr 2021:35
- May, R., Landa, A., van Dijk, J., Linnell, J.D.C. & Andersen, R. 2006. *Impact of infrastructure on habitat selection of wolverines (Gulo gulo)*. Wildlife Biology 12(3):285–295
- Naturhistoriska Riksmuseet. 2024. *Om statens vilt*. <https://www.nrm.se/natur--och-miljoovervakning/statens-vilt/om-statens-vilt>
- Naturvårdsverket. 2021. *Faktablad om kungsörn inventeringsmetodik*. <https://www.naturvardsverket.se/globalassets/media/publikationer-pdf/ovriga-pub/978-91-620-8873-6.pdf>
- Naturvårdsverket. 2020. *Sveriges arter och naturtyper i EU:s art och habitatdirektiv – Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013-2018*. Naturvårdsverket. <https://www.naturvardsverket.se/4ac60f/globalassets/media/publikationer-pdf/6900/978-91-620-6914-8.pdf>

- Naturvårdsverket. 2022. *Vindval – Forskningsprogram om vindkraftens miljöpåverkan. Rapporter och projekt 2005-2024*. Naturvårdsverket. <https://www.naturvardsverket.se/4acc99/contentassets/40ce46a47f3546aba961ce2485e86895/vindval-forskningsprojekt-2005-2023-aug-2022.pdf>
- Naturvårdsverket. 2023 *Omprovning och återkallelse av tillstånd till miljöfarlig verksamhet. 2023-03-31*; <https://www.naturvardsverket.se/4acd3f/globalassets/vagledning/miljobalken/omprovning-av-tillstand/omprovning-och-aterkallelse-av-tillstand-till-miljofarlig-verksamhet.pdf>
- Nilsson, A: *Tillsyn och miljörapport. Kommunala miljönämnders tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om miljörapportering*. Rapport till Naturvårdsverket 2011, publicerad Uppsala Faculty of Law working Paper 2017:1; <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1189673/FULLTEXT01.pdf>
- Pettersson, L.B. & Arnberg, H. 2024a. *Svensk Dagfjärilsövervakning Årsrapport 2023*. Biologiska institutionen, Lunds universitet. <https://www.dagfjarilar.lu.se/om-oss/arsrapporter>
- Pettersson, L. B. & Arnberg, H. 2024b. *Biogeografisk uppföljning 2023 av dagfjärilar inom habitatdirektivet*. Biologiska institutionen, Lunds universitet. <https://www.dagfjarilar.lu.se/om-oss/biogeografisk-uppfoljning>
- Pettersson, S., Elfström, M., Eklöf, J. & Ottvall, R. 2024. *Vindkraft i skogsmiljö – Beräknad dödlighet hos fladdermöss och fåglar*. Rapport 7169. Naturvårdsverket <https://www.naturvardsverket.se/publikationer/7100/978-91-620-7169-1/>
- Pollard, E. & Yates, T. J. 1993. *Monitoring butterflies for ecology and conservation: The British butterfly monitoring scheme*. London, Chapman & Hall.
- Rydell, J., Ottvall, R. & Green, M. 2017. *Vindkraftens påverkan på fåglar och fladdermöss – Uppdaterad syntesrapport*. Rapport 6740. Naturvårdsverket https://enviropanning.se/wp-content/uploads/2024/01/Vindval_Vindkraftens-paverkan-pa-faglar-och-fladdermoss.pdf
- Schoukens, H: *Non-Regression Clauses in Times of Ecological Restoration Law: Article 6(2) of the EU Habitats Directive as an unusual ally to restore Natura 2000?* Utrecht Law Review 2017, sid. 124-154
- SLU Artdatabanken. 2024. *Nationellt skyddsklassade arter*. <https://www.slu.se/artdatabanken/rapportering-och-fynddata/fynddata/skyddsklassade-arter/>

SOU 2017:63 *Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*. Betänkande av Miljötillsynsutredningen.

SOU 2022 :33 *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*. Betänkande av Miljöprövningsutredningen.

Taubmann, J., Coppes, J. & Andrén, H. 2021. *Tjäder och vindkraft*. 2021. Rapport 6976. Naturvårdsverket. <https://www.naturvardsverket.se/4ac5a9/globalassets/media/publikationer-pdf/6900/978-91-620-6976-6.pdf>

Vindbrukskollen. 2024. <https://vbk.lansstyrelsen.se/>

Vindkraftcentrum.se 2024. *Ny metod för samexistens mellan tjäder och vindkraft avgörande för unikt vindkraftstillstånd*. <https://vindkraftcentrum.se/ny-metod-foer-samexistens-mellan-tjaeder-och-vindkraft-avgoerande-foer-unikt-vindkraftstillstand/>

Zimmerman, B., Wikenros, C., Eriksen, A., Sand, H., Wabakken, P., Di Bernardi, C., Dyngeland, C., Maartmann, E., Nordli, K., Berg, E., Helleberg, P., Jakobsen, T.E., Lund, S. & Miltz, C. 2023. *Pilotstudier om vindkraftutbyggingens påvirkninger på elg, ulv, jerv og elgjegere*. Oppdragsrapport nr. 12. Høgskolen i Innlandet. [12-2023-Grensevilt 5 Vilt i vind.pdf](#)

Åsbrink, J. & Källman, T. 2023. *Resultat från inventeringen av kungsörn i Sverige 2022*. Rapport från Naturhistoriska riksmuseet, Naturhistoriska riksmuseets småskriftserie 2023:1.

Vad hände sedan?

Rapporten visar hur påverkan på arter och naturmiljöer följs upp i tillsynen av givna tillstånd för vindkraft. Forskarna utgår ifrån vad som regleras i tillståndsbeslut och kontrollprogram, och hur tillsynsmyndigheterna arbetar med frågorna.

Analysen visar bland annat att regleringen är mycket komplicerad och transparensen svag. Tillståndsbesluten utgår från en orealistisk bild av hur uppföljningen sker i praktiken. Det är inte vanligt med uppföljningsprogram för påverkan på arter och naturmiljöer. Detta försvårar tillsynsmyndighetens arbete och gör att beslutsunderlaget inför nyprövningen av tillståndet måste kompletteras med inventeringar, vilket kan ta flera år och försena den gröna omställningen.

Studien handlar om vindkraft, men den problembild som framkommer gäller artskyddet i förhållande till flertalet verksamheter med tillstånd enligt miljöbalken.

Rapporten avslutas med ett antal allmänna rekommendationer för uppföljningen av artskyddet i tillståndsgiven verksamhet. Förslagen gäller ändringar i såväl lagstiftningen som myndigheternas och domstolarnas praxis.