

Uppföljning av vindkraftens påverkan

Det är stora brister i miljöbalkens system för att kontrollera och följa upp påverkan på arter och naturmiljöer från vindkraftverk och andra verksamheter med tillstånd.

Det visar ett forskningsprojekt som undersökt hur påverkan på arter och naturmiljöer följs upp i tillsynen av tillstånd till vindparker. Forskarna har studerat tillståndsbeslut, jämfört med rättspraxis och reglering av vindkraftparker i drift. Studien har enbart omfattat vindkraftparker, men enligt forskarna gäller slutsatserna för alla verksamheter med tillstånd enligt miljöbalken. För att komma till rätta med bristerna krävs ändringar i såväl lagstiftningen som myndigheternas och domstolarnas praxis.

Sammanfattning av bristerna:

- Regleringen i tillstånden 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 kan ta flera år och försena den gröna omställningen.
- I de fall det förekommer uppföljningskrav i tillstånden är de ofta alltför begränsade i tid och i förhållande till vilka arter och naturmiljöer som övervakas.
- Det finns otydligheter i förhållandet mellan egenkontrollen, kontrollprogrammen och miljörapporterna.
- Tillsynen brister på grund av otydligheter i regelverket och alltför små resurser.
- Det är svårt att åstadkomma omprövning av givna tillstånd på grund av otydligheter i regelverket och tillståndssystemets bristande flexibilitet.



FORSKNINGS- RAPPORT

Vad hände sedan?
Om kontroll och uppföljning av vindkraftens påverkan på arter och naturmiljöer



SÅ GJORDES STUDIEN

Studier av tillståndsbeslut under perioden 2018–2023 har jämförts med rättspraxis om kontroll och uppföljning och sedan med regleringen av 28 vindparker i drift. Intervjuer med tillsynsmyndigheter, länsstyrelser och verksamhetsutövare. Undersökning av vad tillsynsmyndigheten gör när det påstås ha uppstått en oförutsedd eller otillåten påverkan på arter eller naturmiljöer.

Förbättrad tillsyn – forskarnas rekommendationer

Tydligare reglering

Tillståndsbesluten ges i olika nivåer och vid olika tidpunkter. Därför är det viktigt att de aktuella villkoren anges uttryckligen och klart i samtliga delar. Det ”allmänna villkoret” om att sökandens åtaganden anses som villkor för verksamheten är särskilt problematiskt. Det är inte tydligt vad som gäller och kraven är knappast möjliga att följa. Det bör därför utmönstras eller åtminstone tydliggöras så att det i tillståndsbeslutet listas vad villkoret täcker, inte minst vad sökanden har åtagit sig för driften.

Uppföljningskrav i villkoren

Om kontroll och uppföljning av påverkan på arter och naturmiljöer är miljömässigt motiverade måste sådana krav anges i tillståndsbeslutet genom villkor. Tillståndsmyndigheterna och domstolarna förutsätter att uppföljning av sådan påverkan sker inom ramen för tillsynen, men det är ovanligt. EU-rätten lägger stor vikt vid att de miljörättsliga kraven genomförs och att brott mot dem ska sanktioneras i medlemsstaterna. Det bör alltså tydligt framgå i villkoren vad som ska följas upp och i vilken utsträckning. Det bör även tydliggöras att tillsynsmyndigheten har möjlighet att ställa ytterligare krav på kontroll och uppföljning som är miljömässigt motiverad och ekonomiskt rimlig.

Ökad flexibilitet i tillståndet

Tillstånden måste göras mera flexibla. Förändringar kan uppstå genom verksamheten eller ändrade förhållanden i naturen. Ändrade förutsättningar ska kunna hanteras inom ramen för tillsynen. Det kan ske genom tydliga villkor om uppföljning och återkoppling i tillståndsbeslutet, eller skrivningar om att tillsynsmyndigheten måste agera vid ändrade förhållanden eller oförutsedd skada. Krav på kontroll och uppföljning behövs vid nyprövningar av verksamheten, och en sådan prövning underlättas när man känner till vad som hänt under driftperioden.

Ansvariga för ovanstående punkter: Tillståndsmyndigheterna.

Vässa kontrollprogrammen

Kontrollprogrammen styr egenkontrollen och är ett hjälpmedel i tillsynsarbetet. I programmet ska verksamhetsutövaren redovisa kontroller av miljöpåverkan för att visa hur man uppfyller villkoren i tillståndsbeslutet samt övriga föreskrifter som gäller för verksamheten. Eftersom kontrollprogrammen är det samlande dokumentet där samtliga villkor och åtaganden bör framgå tydligt, är det viktigt att programmen är uppdaterade. De ska innehålla aktuell information och återspegla ny kunskap om påverkan på arter och naturmiljöer. Ett krav på att tillsynsmyndigheterna ska godkänna kontrollprogrammen bör formuleras. Kontrollprogrammen bör göras tillgängliga för allmänheten. Dessutom bör data inom kontrollprogrammen göras mer lättillgängliga för att kunna användas i ett större sammanhang. Naturvårdsverket bör utarbeta branschvisa mallar för utformningen av kontrollprogrammen.

Ansvariga: Lagstiftaren (riksdag och regering), tillståndsmyndigheterna, tillsynsmyndigheterna, Naturvårdsverket.

Plats för artskydd i tillsynsarbetet

Den kommunala tillsynen är inriktad på klassiska miljöfrågor som utsläpp, olyckor och, avfallshantering. Frågor som artskydd och påverkan på naturmiljöer hamnar i skymundan. Detta kan delvis åtgärdas genom tydligare instruktioner i lagstiftningen, tillstånden eller tillsynsvägledning från Naturvårdsverket. Samtidigt är det tveksamt om det räcker med tanke på kommunernas begränsade resurser. Därför bör riktlinjerna för överlåtelse av tillsyn i miljötillsynsförordningen ändras så att kriterierna klargörs och skärps, vilka även bör gälla för tidigare delegationer genom krav på översyn. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att kommunerna utövar tillsyn över verksamheter där artskyddet är den viktigaste hänsynsparametern, samtidigt som länsstyrelserna är ansvariga för artskyddet. En rapporteringskyldighet mellan kommun och länsstyrelse bör föreskrivas.

Ansvariga: Lagstiftaren, tillsynsmyndigheterna, länsstyrelserna.

OM VINDVAL

Vindval är ett forskningsprogram om vindkraftens påverkan på människor, natur och miljö. Programmet pågick 2005–2024 och är ett samarbete mellan Energimyndigheten och Naturvårdsverket.
www.naturvardsverket.se/vindval

Om rapporten

Vad hände sedan? Om kontroll och uppföljning av vindkraftens påverkan på arter och naturmiljöer (rapportnr 7177, 2025).

<https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:naturvardsverket:diva-11187>

Författare

Jonas Sandström (Sveriges lantbruksuniversitet, SLU) och Jan Darpö (Uppsala universitet).

Omslagsbild

Magnus Hjalmarson Neideman/SvD/TT.

Forskarnas rapport, liksom denna sammanfattning, uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författarna svarar själva för innehållet och anges vid referens till forskningen.

Följ upp fall av påstådd skada

Det är oklart hur en anmälan om påstådd otillåten skada ska hanteras av myndigheter och domstolar. Den berörda allmänheten har rätt att få sina klagomål bedömda. Detta kan ske genom en anmälan till tillsynsmyndigheten som är skyldig att kontrollera om villkoren i tillstånden är tillräckliga och begära omprövning. Diskussionen om möjligheten till omprövning har i alltför stor utsträckning fokuserat på tillståndshavarens intressen snarare än på EU-rättens krav. Ett klagörande behövs, genom ingripande från lagstiftaren eller att Mark- och miljööverdomstolen tar upp frågan. Det bör vara tillräckligt att tillsynsmyndigheten visar att de rättsliga förutsättningarna för omprövning föreligger och peka på det miljömässiga behovet. Därefter är det tillståndshavarens sak att visa att verksamheten uppfyller moderna miljökrav.

Ansvariga: Lagstiftaren, Mark- och miljööverdomstolen.

Uppföljningsprogram för påverkan av arter och naturmiljöer

Uppföljningens fokus är ofta på påverkan i uppförandefasen och mer sällan på driften. Som tillståndssystemet ser ut idag finns inget allmänt krav på uppföljning av påverkan på arter och naturmiljöer. Sådana finns i stället antingen som villkor i tillstånd eller genom tillståndshavarens eget initiativ. I det senare fallet har det antingen varit ett allmänt intresse från verksamhetsutövarens sida av att få kunskap om påverkan, eller för att användas vid nyprövning av verksamheten. Erfarenheten visar att krav på uppföljningsprogram är miljömässigt motiverat för tillståndsgivna verksamheter som bland annat infrastrukturprojekt, mineralutvinning, och projekt för förnybar energi. Det framstår inte som ekonomiskt orimligt att ställa sådana krav utan bör höra till branschpraxis. Självklart måste kraven på kontroll och uppföljning anpassas efter vilken verksamhet det är fråga om.

Ansvariga: Lagstiftaren, tillståndsmyndigheterna.