



Dok.Id 664317

**PARTER****Klagande**

1. BirdLife Sverige  
Stenhusa Gård  
Lilla Brunneby 106  
386 62 Mörbylånga

2. Naturskyddsföreningen Södra Älvsborgs Länsförbund,  
c/o Ingegerd Borg-Saviharju  
Södra Kyrkogatan 3 A  
523 30 Ulricehamn

3. Nexans Sweden AB,  
514 81 Grimsås

Ombud: Jur.kand. Paulina Rautio  
c/o Paneo AB  
Sandviksgatan 25  
972 38 Luleå

4. Tranemo naturskyddsförening,  
c/o Björn-Åke Andersson  
Plommongatan 1  
514 35 Tranemo

5. Västergötlands Ornitologiska förening  
c/o Anders Svensson, anders.limmared@telia.com

**Motparter**

1. Länsstyrelsen i Västra Götalands län  
403 40 Göteborg

2. Neova AB  
Box 1143  
824 13 Hudiksvall

Ombud: Advokat Rudolf Laurin  
CMS Wistrand Advokatbyrå Göteborg KB  
Box 11920  
404 39 Göteborg

---

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänerns borg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se www.domstol.se/vanersborgs-tingsratt/	finns ej	måndag – fredag 08:00–16:00

Ombud: Advokat Emilia Ohlin  
CMS Wistrand Advokatbyrå Göteborg KB  
Box 11920  
404 39 Göteborg

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsens i Västra Götalands län beslut 2024-01-19 i ärende nr 24733-2023, se bilaga 1

**SAKEN**

Begäran om återkallelse eller omprövning av koncession för torvtäkt på Grimsås mosse i Tranemo kommun

---

**DOMSLUT**

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena.

---

## **BAKGRUND**

Länsstyrelsen beslutade den 15 oktober 2013 om koncession för brytning av energitorv på Grimsås torvmosse.

Inför beslutet noterade länsstyrelsen förekomst av vissa fågelarter, bl.a. storspov, som förekommer på mossen. Länsstyrelsen föreskrev mot denna bakgrund i villkor 4 om krav om tid på året då vissa särskilt störande arbeten inte fick utföras.

Villkoret har följande lydelse:

” Iordningställande av brytningsområdet (stubbrytning, djupfräsning m.m.) får inte utföras under fåglarnas häckningsperiod 15 april till och med 30 juni”.

Regeringen har efter överklagande från bl. a. Tranemo Naturskyddsförening genom beslut den 11 december 2014 fastställt länsstyrelsens beslut.

Efter att länsstyrelsen meddelat sitt koncessionsbeslut har Nexans Sweden AB hos länsstyrelsen begärt att länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet i första hand ska initiera en återkallelse av tillståndet och i andra hand en omprövning.

Länsstyrelsen beslutade den 19 januari 2024 att avslå Nexans Sweden AB:s begäran.

BirdLife Sverige, Grimsås samhällsförening, Naturskyddsföreningen Södra Älvsborgs länsförbund, Västergötlands ornitologiska förening, Nexans Sweden AB och Tranemo Naturskyddsförening överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolen avvisade i beslut den 26 mars 2024 dels Grimsås samhällsförenings överklagande, dels vissa av föreningar framställda yrkanden om att mark- och miljödomstolen omgående skulle besluta om att verksamheten skulle stoppas i väntan på slutligt avgörande och att domstolen omgående och fram till dom meddelas skulle återkalla tillståndet.

**YRKANDEN M.M.**

**BirdLife Sverige och Västergötlands Ornitologiska förening** har yrkat att länsstyrelsens beslut ska upphävs och att tillsynsåtgärder vidtas genom att tillståndet för torvbrytning omprövas.

Föreningarna har anfört bl.a. följande.

Det i koncessionsbeslutet föreskrivna försiktighetsmålet i villkor 4 är otillräckligt, då länsstyrelsen helt förbiset vilken permanent förstörelse som den medgivna koncessionen innebär för storspovens livsmiljö.

Bedömningen av skadans allvar för storspovspopulationen och miljön måste göras utifrån resonemang kring huruvida KEF (*kontinuerlig ekologisk funktion*) kan bibehållas, men någon sådan bedömning har inte redovisats i det överklagade beslutet.

Storspov klassas numera som starkt hotad i Sverige och är hotad/rödlistan även i Europa och globalt. Trenden har varit tydligt nedåtgående i många år.

Förekomsten av storspov på Grimsås mosse aktualiserar innehållet i artikel 2-5 i fågeldirektivet (implementerad i svensk lagstiftning genom artskyddsförordningen) Mot denna bakgrund är tillståndet möjligt att upphäva med hänvisning till 24 kap. 3 § punkten 7 miljöbalken. Ett upphävande kan dock också ske med stöd av 24 kap. 3 § punkterna 3-4 miljöbalken genom att den planerade verksamheten innebär skada av väsentlig betydelse för miljön i form av påverkan på storspovpopulationen.

EU-domstolens dom i de förenade målen C-473-19 och 474-19 Skydda skogen (2021-03-04) har tydliggjort att Sveriges tillämpning av naturvårdslagstiftningen har lagt för mycket fokus på bevarandestatus och att större vikt i stället ska läggas på vilken skada som den planerade verksamheten/åtgärden utgör för den aktuella livsmiljön och KEF för berörda arter. Skyddet ska gälla även om det inte är säkert eller ens troligt att en arts eller livsmiljös bevarandestatus upphör att vara god på grund av planerad åtgärd.

EU-domstolen klargjorde även att det svenska rättsväsendet ska tillse att KEF bibehålls för berörda arter samt att, för särskilt hänsynskrävande och prioriterade arter, även enskilda individer, par, revir eller livsmiljöer måste skyddas från exploatering/hot. De redovisade avgörandena medför att större naturvårdshänsyn måste tillämpas vid uppenbar risk för negativ påverkan på särskilt viktiga områden för fåglar, däribland torvmossar med hotade förekomster av storspov.

Verksamheten strider således mot både miljöbalken och fågeldirektivet.

Hänvisning görs även till Mark- och miljööverdomstolens dom i mål P 10706-21.

**Tranemo Naturskyddsförening och Naturskyddsföreningen Södra Älvsborg** har yrkat att koncessionen för torvtäkt ska återkallas och har anfört bl.a. följande.

Koncessionsbeslutet den 15 oktober 2013 fattades på felaktiga grunder då den naturvärdesinventering som beslutet baserades på var av undermålig kvalitet. På mossen häckar storspoven, en rödlistad art. Mossen är 2023 den enda kända lokalen för storspov i Tranemo kommun. Mossen hyser också en av kommunens större spelplatser för orre, häckande trana och flera par av enkelbeckasin, fiskmås, buskvtätta, ängspiplärka m.m. samt den i trakterna ovanliga mindre hackspetten. Det ska också noteras att det ursprungliga koncessionsbeslutet fattades vid en tidpunkt då torvbrytningens klimatpåverkan var mindre känd.

Beslutet gällande Grimsås Mosse grundas bl.a. på förekomst av tidigare gjorda dikningar som mossen bär spår av. Det är tydligt att en stor del av de diken som funnits på mossen vuxit igen i sådan omfattning att de inte längre har någon avvattande funktion eller att denna minskat kraftigt. Mossen är till stor del öppen och saknar exempelvis trädrader utmed flera diken vilket indikerar att dikenas funktion är kraftigt nedsatta sedan lång tid. Att igenväxningen gått så långt att ett nytt naturtillstånd skapats är ställt utom allt rimligt tvivel.

Grimsås mosse utgör som en helhet ett större opåverkat mark- och vattenområde enligt 3 kap. 2 § miljöbalken. Tåktverksamheten skulle påverka en stor del av detta område direkt genom exploateringen men även genom spridning av buller och damm till omgivande mark- och naturområden. Tåktverksamheten innebär även en förlust av naturvärden och ekosystemtjänster som mossen bidrar med.

Brytning och förbränning av torv motverkar uppnåendet av miljömålet Begränsad klimatpåverkan då torv sett i ett kortare perspektiv (50-200 år) ger motsvarande utsläpp av klimatgaser som fossila bränslen. Torv klassas därför sedan ett antal år som ett fossilt bränsle vilket medfört att efterfrågan kraftigt minskat. Med hänsyn till de klimatpolitiska målen är det inte troligt att efterfrågan på energitorv kommer att öka markant i närtid.

Den allmänna uppfattningen, inte minst som den framförs av IPPC i senare delrapporter, är att jordens klimat kommer att ändras katastrofalt till följd av ökade utsläpp av klimatgaser och därav orsakad temperaturhöjning, såvida inte drastiska motåtgärder vidtas inom de närmaste åren. I detta läge får inga verksamheter accepteras som ger ökade utsläpp av bland annat koldioxid. Torvtåkt på Grimsås mosse skulle ge påtagligt utökade utsläpp, delvis i samband med brytningen, men framförallt i samband med torvens användning som bränsle.

Sammanfattningsvis är det ur ett samhällsperspektiv inte lämpligt att verksamheten kommer till stånd.

**Nexans Sweden AB** (nedan Nexans) har, som det får uppfattas, yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska förordna i första hand att länsstyrelsen ska initiera en återkallelse av tillståndet och i andra hand att länsstyrelsen ska initiera en omprövning av tillståndet.

*Återkallelse av tillstånd enligt 24 kap. 3 § miljöbalken*

Enligt 24 kap. 3 § första stycket 4 miljöbalken får återkallelse ske om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit sådana förhållanden som enligt 2 kap. 9 § innebär att verksamheten inte får bedrivas. Den så kallade stoppregeln i 2

kap. 9 § miljöbalken innebär att en verksamhet eller åtgärd som kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, trots att skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas, får bedrivas endast om det finns särskilda skäl. Vidare får en verksamhet eller åtgärd inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt. Även faktiska olägenheter av väsentlig betydelse kan ge Länsstyrelsen möjlighet till återkallelse.

#### *Förändrade miljöförhållanden*

Miljöförhållandena globalt har förändrats drastiskt det senaste decenniet. Allt fler torvförbrukande verksamheter ser sig nu om efter alternativa produkter, speciellt inom odlingsbranschen har flera nya produkter kommit som ersätter odlingstorven. Energitorven är enligt EU:s system för utsläppshandel och FN:s klimatpanel IPCC klassat som ett fossilt bränsle. Förvisso ska en förändrad bild av miljöförhållandena inte innebära att en sådan oförutsedd olägenhet uppkommit som utgör grund för återkallelse, men det är inte bara en mindre förändring på miljöförhållandena utan en markant förändring som har skett från när koncessionen meddelades till där vi står idag tio år senare.

Det som avses är faktiska olägenheter av väsentlig betydelse som inte förutsågs vid tillståndsprövningen. Det senaste decenniet har stora förändringar skett i vårt klimat. Det är av största vikt att det i torven bundna kolet får vara kvar i mossen och att mossen inte dikas ur utan får behålla sin funktion som en fuktreservoar.

#### *Påverkan på skyddade arter*

Alla fåglar är fridlysta enligt 4 § artskyddsförordningen. Det är förbjudet att avsiktligt bl.a. döda, förstöra eller skada vilda fåglars bon eller ägg och avsiktligt störa under häcknings- och uppfödningssperiod. Länsstyrelsens motiverade sitt beslut med att det i villkor 4 i koncessionen regleras de skyddsåtgärder som krävs för iordningsställande av brytningsområdet med hänsyn till bland annat storspov genom att stubbrytning, djupfräsning mm inte får utföras under fåglarnas häckningsperiod 15 april till och med den 30 juni.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har i en skrivelse från den 29 september 2022 framfört förtydliganden avseende de förändringar i artskyddsförordningen som trädde i kraft den 1 oktober 2022. Där framkommer att tolkningen av begreppet avsiktligt inte har förändrats, och att skada till följd av skogsbruk avseende de punkter som här ovan nämnts ska anses vara avsiktlig. Det förtydligas att avsiktligheten innebär att den som utför åtgärden förstår den förutsägbara konsekvensen av sitt handlande, men ändå genomför den. Tolkningen avseende avsiktlighet ska inte ske för restriktivt. Även om ovan nämnda avser skogsbruk, bör det kunna tillämpas även på torvbrytningsverksamhet. I utredningen eller tillståndet har inte gjorts någon bedömning av om en fågelarts population bibehålls på en tillfredsställande nivå varken på lokal, regional eller nationell nivå. Det föreskrivna villkoret kan inte anses vara tillräckligt eftersom det kommer att förstöra storspovens livsmiljö.

#### *Bristande utredning*

En aspekt som inte beaktats i tillräcklig utsträckning är att de fågelarter som nyttjar mossen som habitat således är skyddade enligt artskyddsförordningen. Av den Naturvärdesinventering av Grimsås mosse 2011, daterad 2012-03-01, som gjordes av Calluna inför koncessionsansökan framgår att det inte gjordes någon regelrätt fågelinventering, t.ex. linjetaxering, sträckfågelräkning eller spaning efter fåglar från utsiktspunkt.

Anledningen till att ingen fågelinventering gjordes var att det inte ingick i uppdraget och att fältbesöket genomfördes under endast en dag i oktober. Spaning efter fågelarter med någon relevans för området och som har ett visst skyddsvärde genomfördes under naturvärdesinventeringen där både tjäder och sångsvan observerades. Naturvärdesinventeringen byggde på inrapporterade fynd på Artportalen och sannolikheten för ev. häckningar på mossen eller dennas närmiljö.

#### *Arter på mossen idag*

En sökning i artportalen visar att ett mycket stort antal fågelarter har registrerats på mossen efter att beslutet om koncession fattats. I registreringarna kan utläsas att



vissa artexemplar har varit förbiflygande, medan andra har setts i häckningstid där mossen utgör lämplig biotop. Vissa exemplar har också setts spela. Flera av arterna är utpekade som skyddade arter enligt den s.k. rödlistan. Rödlistningen handlar om hur stor risken är för en arts utdöende i Sverige, medan bedömning om en art har en gynnsam bevarandestatus handlar om ifall kraven för att en art ska ha en långsiktigt god status uppfylls.

Av de arter som registrerats kan nämnas storspoven som enligt rödlistan klassas som starkt hotad, vilket framgår ovan. Storspoven har en negativ populationsutveckling och dess naturliga eller hävdbetingade utbredningsområde minskar i och med torvbrytningen. Vidare har även kricka och vinterhämling registrerats, vilka har klassificeringen sårbar.

Även fiskmå, buskskvätta, talltita, mindre hackspett, och sävsparv har registrerats i flera artexemplar, och dessa arter har klassificeringen nära hotad. Utöver de arter som här nämnts med hänsyn till dess klassificeringen på rödlistan har närmare 200 artexemplar registrerats på mossen enligt artportalen mellan år 2000 och år 2023.

Med anledning av den stora mängd fåglar som nyttjar mossen finns det anledning att kräva en fågelinventering av verksamhetsutövaren. Innan en sådan har genomförts finns ingen möjlighet att veta vilka effekter som torvbrytningen kan medföra. Den koncession som beviljats Neova är nu nästan 10 år gammal, och den utredning som gjordes inför koncessionsansökan är bristfällig och inaktuell. Nya inventeringar och utredningar av påverkan på populationen i området får anses nödvändigt. Länsstyrelsen har en skyldighet att särskilt bevaka att gynnsam bevarandestatus bibehålls för berörda livsmiljöer och arter.

I förevarande fall får det inte anses tillräckligt utrett vilken påverkan på fågelpopulationen som verksamheten kan medföra. En påverkan på exempelvis storspovens livsmiljö kan medföra oersättliga skador för en population. Det finns således anledning att beakta den s.k. stoppregeln, och kräva att en ny ansökan om tillstånd ska inlämnas, i vilken erforderliga fågelinventeringar och riskbedömningar av påverkan för fåglar i enlighet med artskyddsförordningen 4 § bör bifogas. Det kan konstateras att flertalet arter har rapporterats i området efter 2014 och vidare

har i vart fall storspovens status ändrats efter detta datum till starkt hotad varför den naturvärdesinventering som gjordes för drygt tio år sedan inte längre kan anses visa de populationer som lever där idag och hur torvbrytningen kan anses påverka dessa populationer.

*Omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken*

Miljöprövningsutredningen har konstaterat att systemet i miljöbalken med tillstånd och omprövning inte används som det var tänkt och att myndigheterna i princip inte använder sin möjlighet att begära omprövning av tillstånd (se SOU 2022:33 s. 113). Länsstyrelsen har motiverat sitt beslut med att det Nexans framfört är inte sådana kvalificerade omständigheter som föranleder tillsynsmyndighetens beslut att återkalla eller ompröva gällande koncession.

Av MÖD 2021:8 framgår att omprövning av villkor kan ske under något mindre strikta förutsättningar men kräver t.ex. att det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts, eller att förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt.

*Olägenhet av betydelse*

Enligt 24 kap. 5 § första stycket 5 miljöbalken får omprövning ske om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse. De villkor som satts gällande damning och brand är alltför odetaljerat reglerade då det kan få stora konsekvenser för Nexans verksamhet. Neova har själva uppgett att i sin ansökan i punkten 8 att spridning av damm i en omfattning som kan medföra olägenhet för kringboende ska förhindras och att frågan gällande brandsäkerhet ska regleras i kontrollprogrammet. Detta är på intet sätt tillräckligt för att Nexans ska ha möjlighet att anpassa sin reningsanläggning och filter för att kunna klara sina egna produktionskrav vid tillverkningen av optofiber i deras renrum. Med en dammande verksamhet kan det krävas omfattande ombyggnationer för att hantera Neovas verksamhet som ligger i nära anslutning till fabriksområdet. Även ökade kostnader bedöms uppstå för anpassning av utrustning till en ökad mängd partiklar.

*Förebyggande åtgärder*

När omprövning sker enligt 24 kap. 5 § första stycket 5 miljöbalken får tillståndsmyndigheten enligt andra stycket i samma paragraf också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden. Länsstyrelsen bör ta möjligheten att meddela tydligare villkor avseende damning och brand för att förebygga och minska olägenheten för framtiden.

*Förändrade förhållanden*

Enligt 24 kap. 5 § första stycket 6 miljöbalken får omprövning ske om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt. Möjligheten till omprövning på grund av nya förhållanden är inte beroende av att verksamheten har orsakat förändringarna i omgivningen. Alla förhållanden i omgivningen som har ändrats väsentligt och som medför att störningarna eller påverkan från viss verksamhet för framtiden inte bör tålas i samma utsträckning som tidigare kan utgöra grund för omprövning. I författningskommentaren ges som exempel att den omgivande miljön efter tillståndsbeslutet har blivit känsligare för störningar eller påverkan från verksamheten eller att det är fråga om faktiska förändringar av vattenförhållandena.

Nexans flyttar ytterligare dammkänsliga delar av verksamheten från Grekland, Frankrike och Italien till Grimsås för att bättre kunna tillgodose den utveckling som den gröna omställningen medför och för att minska sina transporter och CO<sub>2</sub>-utsläpp. Nexans hade inte möjlighet att förutse att Neova efter nästan 10 år skulle ianspråka ett gammalt tillstånd, som inte är tidsenligt med dagens fokus på fossilfria bränslen. Det torde finnas möjlighet att förvara t.ex. torven under tak.

*Förbättrad säkerhet*

Enligt 24 kap. 5 § första stycket 10 miljöbalken får omprövning ske för att förbättra en anläggnings säkerhet. Torvbrytningen är förvisso en väldigt omodern verksamhet som inte har utvecklats så mycket men det bör med anledning av annan utveckling i samhället ställas högre krav på anläggningens säkerhet med anledning av bl a brand än vad som gjordes för ett decennium sedan både vad gäller brandsäkerheten och även säkerhet för människor och djur som vistas i området, torvdikena är ofta väldigt branta och det kan vara svårt för människor och djur att ta sig upp om de

hamnar i ett dike. Sammanfattningsvis finns det skäl för återkallelse alternativt omprövning av tillståndet

**Neova AB (nedan Neova)** har motsatt sig vad som begärts i målet och anför bl.a. följande.

*Återkallelse eller omprövning kräver kvalificerade omständigheter*

Som Nexans självt konstaterat i sitt överklagande är bestämmelserna i torvlagen fortsatt tillämpliga på koncessionen. Det följer direkt av SFS 2016:993, Lag om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, att tillstånd (koncession) som har meddelats enligt torvlagen fortfarande gäller och att tillstånden ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. Det föreligger således ett tillstånd som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Det har framhållits i praxis, däribland i Nexans hänvisade dom MÖD 2021:8, att det är av vikt att den som innehar ett lagakraftvunnet tillstånd kan förlita sig på att verksamheten också kan bedrivas i enlighet med tillståndet och de villkor som föreskrivs där.

Frågor såsom verksamhetens tillåtlighet, lokalisering och påverkan är redan prövade genom länsstyrelsens lagakraftvunna beslut om koncession. Som överklagandena får förstås har Nexans och Organisationerna i första hand begärt att länsstyrelsen beslutar att Neovas beviljade koncession för torvtäkt på Grimsås mosse ska återkallas. I andra hand har begärts att beviljad koncession ska omprövas.

I författningskommentaren (Lexino) konstateras att bestämmelsen om återkallelse är ytterst ingripande. Grundförutsättningen är att tillståndsinnehavaren förfarit bedrägligt, att det är missförhållanden på tillståndsinnehavarens sida eller att förutsättningarna att bedriva verksamhet radikalt har förändrats jämfört med förhållandena när tillståndet gavs.

Även för omprövning krävs till exempel att det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts eller att förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt.

Det krävs således kvalificerade omständigheter för att återkallelse eller omprövning av en lagakraftvunnen koncession (tillstånd) ska komma i fråga.

Som kommer att utvecklas närmare nedan delar Neova länsstyrelsens bedömning att det saknas grund för såväl återkallelse som omprövning.

*Det saknas grund för återkallelse*

Stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken är inte tillämplig i aktuellt fall.

En tillämpning av stoppregeln kräver antingen att verksamheten kan befaras medföra skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön även om vederbörliga försiktighetsmått vidtas, eller att det föreligger risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt. En tillämpning av bestämmelsen förutsätter således att det kan konstateras att miljösituationen, trots föreskrivna försiktighetsåtgärder, är så allvarlig som stoppregeln anger, jfr författningskommentaren (Norstedts Juridik) till bestämmelsen i 24 kap. 3 § punkten 4 miljöbalken. Bestämmelsen ska tillämpas "i sista hand" och det är sällsynt att verksamheter förbjuds med stöd av stoppregeln.

Nexans och Organisationerna har i sina överklaganden hänvisat till påverkan på storspov och menat att detta skulle utgöra grund för återkallelse med tillämpning av stoppregeln.

Frågor om påverkan på fåglar, däribland storspov, har varit föremål för en samlad prövning i det lagakraftvunna koncessionsbeslutet och storspoven har beaktats i den naturvärdesinventering som togs fram till koncessionsansökan. Neova instämmer i länsstyrelsens bedömning att de skyddsåtgärder som föreskrivits i det överklagade koncessionsbeslutet är tillräckliga. Stoppregeln är således inte tillämplig i aktuellt fall.

*Det har inte uppkommit någon oförutsedd olägenhet av väsentlig betydelse*

Direkt av Naturvårdsverkets vägledning från 2023, "Omprövning och återkallelse av tillstånd till miljöfarlig verksamhet", följer att den omständigheten att

miljöförhållandena skulle beaktas på ett annat sätt vid tillståndsprövning idag jämfört med när tillståndet meddelades inte innebär att en sådan oförutsedd olägenhet uppkommit som utgör grund för återkallelse (se Naturvårdsverkets vägledning, s. 15).

Vid bedömningen av om det föreligger en oförutsedd olägenhet av väsentlig betydelse får beaktas bland annat hur pass omfattande avsteget är från vad man räknade med när verksamheten tilläts och vilka risker avsteget för med sig. Det ligger implicit att prövningsmyndighet eller domstol inte kunnat upptäcka risken för en viss olägenhet, trots ett godtagbart underlag från sökanden samt erforderliga kompletteringar.

Bestämmelsen tar alltså sikte på den situationen att det inträffat oförutsedda olägenheter till följd av den tillståndsgivna verksamheten. Det ska således vara fråga om olägenheter som inte kunnat förutses och som således inte kunnat beaktas vid tillståndsprövningen. Detta ska inte sammanblandas med att det idag måhända skulle ha gjorts en annorlunda bedömning.

Frågor om påverkan på fåglar, däribland storspov, har varit föremål för en samlad prövning i det lagakraftvunna koncessionsbeslutet. Självklart har även lämpligheten av verksamheten prövats. Det är således inte fråga om några oförutsedda olägenheter.

För att återkallelse ska komma i fråga enligt den grunden, krävs dels att det uppkommit en olägenhet – och inte bara en risk för detta - dels att olägenheten är av väsentlig betydelse. Vad som Nexans och Organisationerna framfört avser endast en påstådd risk för påverkan till följd av torvtäktsverksamheten. Det föreligger därmed inte grund för återkallelse av Neovas lagakraftvunna koncession (tillstånd).

*Tillståndet strider inte mot EU-rätten*

Organisationerna BirdLife Sverige och Västergötlands Ornitologiska Förening har gjort gällande i sitt överklagande att det skulle föreligga grund för återkallelse av tillståndet med hänvisning till bestämmelsen i 24 kap. 3 § punkten 7 miljöbalken,

det vill säga att återkallelse skulle behövas för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Som grund för detta har organisationerna gjort gällande att bestämmelserna i fågeldirektivet blir tillämpliga och att dessa ska implementeras i svensk lagstiftning genom artskyddsförordningen.

Neova får mot detta konstatera att artskyddsförordningen, precis som organisationerna påtalar, utgör svensk lagstiftning, oaktat att den delvis bygger på direktiv från EU-rätten som sedermera implementerats i nationell rätt.

Den bestämmelse som organisationerna hänvisar till som grund för återkallelse av tillståndet tar sikte på situationer där ett tillstånd eller godkännande meddelat med stöd av svensk lagstiftning regleras annorlunda enligt EU-rätten och tillståndet därav skulle komma att strida mot EU-rätten.

I detta fall har som konstaterats aktuella bestämmelser om skydd för fåglar i fågeldirektivet implementerats i svensk lagstiftning genom artskyddsförordningen. Länsstyrelsen har i såväl koncessionsprövningen som i sin prövning av om det föreligger grund för återkallelse eller omprövning av tillståndet haft att beakta om meddelad bearbetningskoncession uppfyller de krav som uppställs i svensk lagstiftning, däribland bestämmelserna om skydd för fåglar i artskyddsförordningen.

Länsstyrelsen har i sitt beslut att avslå Nexans begäran konstaterat att de skyddsåtgärder som redan föreskrivits i koncessionsbeslutet, däribland skyddsåtgärder med hänsyn till bland annat storspov enligt villkor 4 i koncessionsbeslutet, är tillräckliga.

Det saknas således grund för återkallelse av meddelad koncession (tillstånd) även på denna punkt.

*Det saknas grund för omprövning*

Det har inte uppkommit någon oförutsedd olägenhet av någon betydelse.

Nexans och Organisationerna har vidare gjort gällande, som det får förstås, att det skulle föreligga grund för omprövning med stöd av bestämmelsen i 24 kap. 5 § miljöbalken.

Bland annat påstås att det genom verksamheten skulle ha uppkommit en sådan olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts, jfr 24 kap. 5 § första stycket punkten 5 miljöbalken. Nexans hänvisar i sitt överklagande till att de villkor som bestämts gällande damning och brand skulle vara alltför odetaljerat reglerade då det skulle kunna få stora konsekvenser för Nexans verksamhet, bland annat då Nexans produkter i många fall är dammkänsliga. Organisationerna har också påstått att torvbrytning riskerar att bryta den kontinuerliga ekologiska funktionen för bland annat storspov.

Bestämmelsen i 24 kap. 5 § miljöbalken tar sikte på den situationen att det inträffat oförutsedda olägenheter till följd av den tillståndsgivna verksamheten. Det ska således vara fråga om olägenheter som inte kunnat förutses och som således inte kunnat beaktas vid tillståndsprövningen. I författningskommentaren (Norstedts Juridik) talas om att det handlar om olägenhet som, om den hade förutsetts, skulle innebära att villkoren skulle fått en annan utformning. Detta ska inte sammanblandas med att det idag måhända skulle ha gjorts en annorlunda bedömning.

I annan författningskommentar (Lexino) till bestämmelsen, där hänvisning görs till motsvarande materiella omständigheter avseende möjligheten till återkallelse av tillståndet, talas om att bestämmelsen tar sikte på situationer då prövningsmyndighet eller domstol, trots ett godtagbart underlag från sökanden samt erforderliga kompletteringar, inte kunnat upptäcka risken för en viss olägenhet.

Som utvecklats ovan avseende bestämmelsen om oförutsedd olägenhet i 24 kap. 3 § punkten 3 miljöbalken krävs vidare att det faktiskt uppkommit en olägenhet och inte enbart en risk för detta.



*Damning, brand, transporter och vatten*

Vad som Nexans och Organisationerna framfört avser endast en påstådd risk för påverkan i form av brand och damning och det har inte gjort gällande att det uppkommit någon faktiskt olägenhet i form av damning. Neova har vidare beskrivit utförligt om frågan om damning i ansökan om tillstånd och även tagit fram en brandriskanalys där det gjorts bedömning särskilt av brandrisk sammanhängande med närliggande järnväg. Frågan om påverkan med avseende på damning och brand har således varit föremål för en samlad prövning i koncessionsbeslutet.

Neova får konstatera att även frågor om transporter och vattenpåverkan har varit föremål för en samlad prövning i koncessionsbeslutet. När det gäller trafiksäkerheten har det enligt Länsstyrelsen inte framkommit att denna blir sämre, utan tvärtom bättre, med den förändrade väganslutningen. Det har varken i fråga om vatten eller transporter uppkommit några olägenheter som inte kunnat förutses eller beaktats vid tillståndsprövningen.

*Ingen väsentlig ändring av förhållandena i omgivningen*

Nexans har vidare gjort gällande att det skulle föreligga grund för omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket punkten 6 miljöbalken, då enligt Nexans förhållandena i omgivningen skulle ha ändrats väsentligt.

Omprövning av villkor med stöd av punkten 6 förutsätter att omgivningsförhållandena i tillståndshavarens närhet ändrats på ett sätt som innebär att befintliga villkor inte längre ger ett tillräckligt skydd för människors hälsa och för miljön.

Länsstyrelsen har gjort bedömningen vid beslutet att avslå Nexans begäran om återkallelse eller omprövning att de skyddsåtgärder som redan föreskrivits i koncessionen är tillräckliga.

*Behov av förbättrad säkerhet på anläggningen föreligger inte*

Nexans har därtill gjort gällande att det skulle föreligga grund för omprövning med stöd av bestämmelsen i 24 kap. 5 § första stycket punkten 10 miljöbalken, det vill

säga att omprövning skulle behövas för att förbättra en anläggnings säkerhet. Som stöd för detta har Nexans hänvisat allmänt till utvecklingen i samhället gällande bland annat brandsäkerhet och säkerheten för människor och djur.

För att bestämmelsen ska vara tillämplig får det antas att säkerheten har ingett bekymmer av en eller annan anledning. I annat fall vore det knappast rimligt att riva upp det tidigare tillståndet. Säkerheten på anläggningen har i detta fall inte på något sätt ingett bekymmer. Redan härvid kan således konstateras att bestämmelsen inte är tillämplig på nu aktuell situation. Det föreligger således inte grund för omprövning heller med stöd av denna punkt.

**Länsstyrelsen** har bestritt bifall till överklagandet och anfört bl.a. följande. Enligt övergångsbestämmelserna till lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter regleras genom punkt 2 att tillstånd (koncession) enligt den upphävda lagen fortfarande gäller. Tillstånden ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. Enligt punkt 3 gäller för dessa koncessioner fortfarande bestämmelser om undersökning (19-22 §§) och bearbetning (23-26 och 37 §§) samt ersättning av att mark tas i anspråk (27-33 §§).

Utrymmet att tillämpa miljöbalken för att reglera frågor som berör en bearbetningskoncession gäller samtidigt som delar av den upphävda lagen. Länsstyrelsen anser därför att de rättigheter och de skyldigheter som föreskrivs om bearbetning och ersättning ska tillämpas. Det medför att den lagakraftvunna bearbetningskoncessionen inte bör återkallas eller omprövas. Vad de klagande anfört förändrar inte bedömningen.

## **DOMSKÄL**

Efter mark- och miljödomstolens beslut den 26 mars 2024 har domstolen att pröva överklagandena från Nexans Sweden AB samt BirdLife Sverige, Västergötlands Ornitologiska förening, Naturskyddsföreningen Södra Älvsborgs Länsförbund, och Tranemo naturskyddsförening (i det följande föreningarna).

*Klagorätt?*

Enligt 16 kap. 12 § 1 stycket 1. miljöbalken får överklagbara domar eller beslut överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot.

I rättsfallet MÖD 2011:46 bedömde Mark- och miljööverdomstolen att en enskild har rätt att överklaga ett beslut av en myndighet att inte ansöka om återkallelse eller omprövning enligt 24 kap. miljöbalken, förutsatt att vederbörande är berörd och beslutet har gått denne emot.

Det kan ifrågasättas om Nexans ska anses ha klagorätt i förevarande fall. Inverkan på Nexans produktion till följd av damning från intilliggande torvtäktsverksamhet utgör inte sådan olägenhet för människors hälsa eller miljön som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken. Frågor om sak- eller förmögenhetsskada får dessutom väckas i annan ordning. Genom länsstyrelsens beslut om meddelad bearbetningskoncession och därmed sammanhängande rätt att utta torv under de villkor som framgår av koncessionen har viss skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön de facto godtagits. Några tillkommande verkningar för människors hälsa eller miljön kan inte självklart konstateras. Nexans får emellertid anses ha klagorätt genom vad som påstås om den tillståndsgivna verksamhetens potentiella påverkan på människors hälsa och miljön genom framför allt damning, vilket får anses ha betydelse för t.ex. anställda. Under den förutsättningen, dvs. att klagorätt bedöms finnas, kan Nexans åberopa även allmänna intressen, såsom t.ex. artskydd till stöd för sin talan.

Av 16 kap. 13 § 1 stycket miljöbalken får överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk överklagas av en ideell förening under vissa förutsättningar. Rätten att överklaga har utvecklats och omfattar även tillsynsbeslut vartill också räknas beslut att inte vidta tillsynsåtgärd (s.k. noll-beslut). Det överklagade beslutet är ett sådant och föreningarna har klagorätt (se MÖD 2011:46).

*Yrkandena från Nexans AB*

Nexans AB (i det följande Nexans) har yrkat att mark- och miljödomstolen beslutar i första hand att länsstyrelsen ska initiera en återkallelse av tillståndet och i andra hand att länsstyrelsen ska initiera en omprövning av detsamma. Bolaget motiverar sitt överklagande med att torvtäkten skadar allmänna intressen såsom fridlysta arter och olägenheter för omkringboende till följd av dammspridning samt att torvtäkten riskerar att orsaka problem i bolagets verksamhet genom stoftspridning som kan skada bolagets produktion.

*Föreningarnas yrkanden*

Mark- och miljödomstolen har uppfattat föreningarnas yrkande så att domstolen ska upphäva det överklagade beslutet och återförvisa målet till länsstyrelsen för fortsatt utredning av huruvida det finns skäl att, på grunder utvecklade av föreningarna, begära att tillståndsmyndigheten återkallar meddelat tillstånd eller omprövar tillståndet när det gäller bestämmelser om verksamhetens omfattning eller villkor för tillståndet. Syftet med en omprövning skulle vara att säkerställa att verksamheten inte tillåts i strid mot nu gällande bestämmelser om artskydd.

*Torvlagen - miljöbalken*

Enligt punkten 2 lagen (2016:993) om upphävande av lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter ska tillstånd (koncession) som har meddelats enligt den upphävda lagen gälla fortfarande och anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken. Koncessionsbeslutet från 2013 ska således, i nu aktuell fråga, bedömas som ett sådant tillstånd enligt miljöbalken på vilket balkens 24 kap. 3 och 5 §§ är tillämpliga.

*Domstolens bedömning i sak*

När det gäller förutsättningarna för att tillämpa 24 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken har ett antal punkter åberopats av de klagande, liksom artskyddsförordningen (2007:845).

En utgångspunkt vid tillämpning av 24 kap. miljöbalken är att meddelade tillstånd har rättskraft, vilket innebär att tillståndshavaren i princip är skyddad mot åtgärder

som kan hindra nyttjandet av tillståndet. Det innebär i sin tur att det, som länsstyrelsen har uttalat i sitt beslut, att det krävs kvalificerade omständigheter som kan föranleda att en process rörande återkallelse eller omprövning inleds. Av 24 kap. 9 § miljöbalken framgår också att tillståndsmyndigheten inte får meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Återkallande av tillstånd, liksom omprövning av verksamheter är ovanligt och det finns inte någon omfattande praxis.

I detta fall har inte framkommit att några yttre faktorer av betydelse har tillkommit efter det att tillståndet meddelades. Att den allmänna insikten om pågående klimatförändringar möjligen har ökat är inte en sådan, inte heller att förhållandena möjligen skulle beaktas på ett annat sätt vid en tillståndsprövning idag. Några oförutsedda olägenheter till följd av den tillståndsgivna verksamheten vad avser direkt omgivningspåverkan kan inte sägas ha uppkommit.

Vad Nexans har anfört i fråga om torvtäckens påverkan till följd av damning och bristande brandsäkerhet har redan bedömts i samband med beslutet om torvkoncession. Några ytterligare konkreta olägenheter av tillräcklig betydelse har inte påvisats uppkomma, utan det är framför allt en risk som gjorts gällande. Det finns inte skäl att ändra länsstyrelsens beslut på denna grund. Möjligheten att begära tillsynsåtgärder om t ex tillståndet inte skulle följas kvarstår dessutom. Vad Nexans anfört om att bolaget inte kunde förutse att torvtäckten skulle tas i bruk kan inte föranleda någon annan bedömning.

Det sagda innebär att vad som återstår att pröva är om det på grund av Sveriges förpliktelser till följd av EU- medlemskapet finns skäl för tillsynsmyndigheten att agera (närmast 24 kap. 3 § 7. och 24 kap. 5 § 5. miljöbalken).

Föreningarna och Nexans har fört omfattande resonemang om artskydds- förordningens tillämpning och bl.a påpekat att bl.a. fågelarterna storspov, orre, trana, enkelbeckasin och buskskvätta häckar inom det område som omfattas av aktuellt tillstånd torvtäkt och att fortsatt täktverksamhet kommer i konflikt med

artskyddet genom att fåglar störs under häckningstid samt att deras fortplantningsområde förstörs, dvs, utgör ett hot mot KEF.

När det gäller möjligheten till återkallelse kan naturligtvis en rättsutveckling inom EU innebära att tillstånd berörs. Det exempel som nämns i förarbetena är att EU förbjuder användningen av ett bekämpningsmedel; då måste man i Sverige kunna återkalla ett godkännande som svenska myndigheter gett, även om det saknas grund för åtgärden enligt de övriga punkterna i paragrafen. Hur bestämmelsen ska tolkas i fall som det förevarande, är något ovisst.

Det kan konstateras att tillståndsmyndigheten i förevarande fall beaktat påverkan på fågelpopulationen. Även om den utredningen skulle anses bristfällig i ljuset av senare observationer och en senare rättsutveckling när det gäller tolkningen av artskyddsförordningen, bedöms detta inte vara tillräckligt för att initiera en återkallelseprocess. Detsamma gäller möjligheten till omprövning (5 § 1.).

De mest närliggande bestämmelserna i övrigt enligt 5 § (punkterna 5 och 6) omfattar enligt domstolen mer konkreta omständigheter än de som nu åberopats.

*Sammanfattningsvis* gör mark- och miljödomstolen ingen annan bedömning än den länsstyrelsen har gjort. Det som framförts av klagandena i målet utgör inte sådana kvalificerade omständigheter som föranleder slutsatsen att tillsynsmyndigheten ska initiera återkallelse eller omprövning enligt 24 kap 3 och 5 §§ miljöbalken.

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

Överklagande senast den 3 september 2024

Vibeke Sylten

Joel Morales

---

I domstolens avgörande har deltagit chefsrådmannen Vibeke Sylten, ordförande, och tekniska rådet Joel Morales (skiljaktig). Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Aldegren.

Skiljaktig mening, se nästa sida.

**Tekniska rådet Joen Morales är skiljaktig och anför för egen del följande.**

*Har Nexans Sweden AB rätt att överklaga beslutet?*

Jag bedömer att Nexans Sweden AB, på de grunder som bolaget har anfört, inte har rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Det bolaget anfört om risk för skada på produktionen till följd av damning från torvbrytning m.m. tar inte sikte på påverkan för människor utan är helt hänförlig till produktionen i bolagets verksamhet. Risken för skada på produktionen är inte en sådan olägenhet för människors hälsa eller miljön som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken. Bolaget är således inte berört i miljöbalkens mening. Frågor om sak- eller förmögenhetsskada regleras i 32 kap. miljöbalken om miljöskada och talan om sådan skada kan inte prövas i detta mål utan får väckas i annan ordning. När det gäller torvtäktens påverkan på fridlysta arter anser jag att skydd av fridlysta arter inte är ett av rättsordningen erkänt intresse för bolaget att grunda sin talan på. Inte heller sådan påverkan kan enligt min uppfattning utgöra grund för klagorätt för bolaget. Mot denna bakgrund anser jag att bolagets överklagande ska avvisas. Jag delar emellertid majoritetens bedömning i fråga om betydelsen av förutsättningar för omprövning till följd av torvtäktens påverkan på Nexans intressen.

*Överklaganden av BirdLife Sverige, Naturskyddsföreningen Södra Älvsborgs Länsförbund, Västergötlands Ornitologiska förening och Tranemo Naturskyddsförening*

Mot bakgrund av överklagandet från föreningarna anser jag att länsstyrelsens beslut ska undanröjas och målet återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning. Skälen för detta har sin grund i regler som tillkommit till följd av Sveriges EU-medlemskap och utvecklas i det följande.

Av 4 § artskyddsförordningen (2007:845) framgår att det är förbjudet att

1. avsiktligt fånga eller döda vilda fåglar,
2. avsiktligt förstöra eller skada vilda fåglars bon eller ägg eller bortföra sådana fåglars bon,
3. samla in vilda fåglars ägg, även om de är tomma, och

4. avsiktligt störa vilda fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningstid, om inte störningen saknar betydelse för att
  - a. bibehålla populationen av fågelarten på en tillfredsställande nivå, särskilt utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller
  - b. återupprätta populationen till den nivån.

Av artikel 4.4 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) framgår att medlemsstaterna, med avseende på de skyddsområden som avses i punkterna 1 och 2 (Natura 2000-områden /domstolens anmärkning/), ska vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med denna artikel. Medlemsstaterna ska även utanför skyddsområdena sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer för de fågelarter som avses i direktivets bilaga I (vilka motsvaras av fågelarter betecknade med bokstaven B i bilagan till artskyddsförordningen (2007:845)).

Av 16 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska myndigheterna prioritera skyddsarbetet för de områden som förtecknats enligt 15 § (Natura 2000-områden). Myndigheterna ska särskilt bevaka att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för berörda livsmiljöer och arter. Bestämmelsen har sin grund i artiklarna 2 – 4 i fågeldirektivet samt artikel 6 i livsmiljödirektivet (för övriga djurarter samt växter samt deras livsmiljöer).

Enligt 24 kap. 3 § och 24 kap. 5 § miljöbalken får ett tillstånd helt eller delvis återkallas respektive omprövas med avseende på tillåten produktionsmängd eller annan bestämmelse om verksamhetens omfattning eller ändra, upphäva eller meddela nya villkor och andra bestämmelser för verksamheten, om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Villkor och andra bestämmelser får enligt 24 kap. 5 § p.1 miljöbalken därutöver ändras när tio år förflutit från tidpunkten för tillståndsbeslutets lagkraftvinnande.



Frågor återkallande och omprövning väcks hos den behöriga tillståndsmyndigheten av tillsynsmyndigheten vilken i enlighet med 26 kap.1 § miljöbalken har att

1. på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,
2. underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i 1 genom information och liknande verksamhet, och
3. fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.

Länsstyrelsen är, i sin egenskap av tillsynsmyndighet enligt artskyddet, således behörig att hos tillståndsmyndigheten väcka fråga om återkallande av tillstånd eller omprövning om förutsättningar för det finns.

*Är kriterier för återkallelse eller omprövning uppfyllda?*

Länsstyrelsens koncessionsbeslut den 15 oktober 2013 meddelades innan praxis avseende skydd av fåglar tagit den form som nu kommit till uttryck genom bl.a. Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål M 3677-23, vilken baseras på ett flertal avgöranden av EU-domstolen (Skydda skogen (C-473-19 och 474-19), Bialowiezca (C 441-17) m.fl.). Regeringen redovisade i beslut den 11 december 2014 gällande överklagande av koncessionen inte närmare sina överväganden i fråga om påverkan på fåglar.

Besluten får antas ha återspeglat den praxis som rådde vid tidpunkterna för när de fattades. Rättspraxis i fråga om artskyddet, såväl vad avser fåglar som andra skyddade arter, har därefter utvecklats avsevärt. Utvecklingen får anses utgöra en anpassning till, för EU:s medlemsstater, bindande regler om skydd av fåglar och andra djurarter som under senare fått förtydligade uttolkningar genom avgöranden av EU-domstolen. Uttolkningarna har framtingat avsevärt skärpta bedömningar jämfört med tidigare gällande svensk praxis inom artskyddet.

Av rapport från inventering utförd under oktober 2011 vilken redovisades inför länsstyrelsens beslut om bearbetningskoncession framgår att Grimsås mosse har vissa naturvärden i form av obevuxna respektive delvis trädbeklädda mosseytor med öppna vattenspeglar, några fastmarksholmar samt ytor med hög andel död ved och vegetation påverkade av högt vattenstånd. Under inventeringen observerades en tjäderhöna, vilken bedömdes kunna indikera häckning inom närområdet. I rapporten redovisas att observationer gjorts i artportalen av ett antal fågelarter varav tjäder och storspov bedömdes ha stor sannolikhet för häckning inom området eller i dess närhet. Bedömningen för storspov grundades på observationer med starka häckningsindicier. I inventeringsrapporten redovisas också att häckning av bl.a. trana kan förekomma på mossen samt av tjäder i mossens närhet.

Föreningarna har beskrivit att storspov och trana häckar på mossen (senast 2023), att det finns flera par av enkelbeckasin samt att mossen hyser en större spelplats för orre. I mosskanten finns revir för mindre hackspett.

Mot bakgrund av vad som redovisats i målet inför ansökan om koncession samt av föreningarna konstaterar jag att Grimsås mosse erbjuder lämpliga häckningsmiljöer för ett antal fågelarter. Några av dessa, trana, orre och tjäder finns upptagna i bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet). Mindre hackspett och storspov anges som nära hotad respektive starkt hotad.

Återupptagen och fortsatt torvtäkt i den omfattning som medges av länsstyrelsens beslut om koncession från 2013 riskerar otvetydigt att medföra att förutsättningarna för framgångsrik häckning på mossen förstörs eller avsevärt försämras. Den medför således sådan skada som är förbjuden enligt 4 § artskyddsförordningen. Detta genom att häckningsområden för fåglar kommer att försvinna med täktverksamheten eller att fåglar kommer att störas av den under häckning.

Artskyddet ska vid prövning och tillsyn av verksamheter enligt miljöbalken bedömas enligt balkens allmänna hänsynsregler (MÖD 2013:13) och en bedömning av en verksamhet får inte leda till förbjuden skada, med mindre än att den medgivits dispens enligt 14 § artskyddsförordningen.

Varken av det överklagade beslutet eller av beslutet från 2013 om torvkoncession framgår att länsstyrelsen övervägt riskerna för förbjuden skada på fridlysta arter, utöver storspov. Begränsningen avseende storspov får därtill bedömas som otillräcklig, för att undvika störning under artens hela häckningstid och avspeglar inte heller dagens praxis vad avser häckningsperiod. Inte heller har någon bedömning gjorts avseende förekommande fågelarters häckningsområden vilka i någon utsträckning enligt nuvarande praxis torde påkalla varaktigt skydd från säsong till säsong i enlighet med mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål M 3677-23 (jfr EU-domstolen i mål C-441/17 *Białowieża*).

De olägenheter som riskerar att uppkomma med avseende på inverkan på skyddade arter på grund av torvtäkten skulle inverka på skyddade arter på ett sätt som riskerar att komma i konflikt med Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet.

#### *Sammanfattning*

Någon fullständig bedömning i enlighet med nuvarande praxis har inte gjorts med avseende på verksamhetens inverkan på skyddade arter. Fortsatt torvtäktverksamhet i enlighet med koncessionsbeslutet från 2013 kommer enligt min bedömning i stark konflikt med artskyddet, som införts till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Den utredning länsstyrelsen lagt till grund för det nu överklagade beslutet ger inte stöd för att de farhågor föreningarna framför skulle vara obefogade. Snarare pekar det som redovisats i fråga om skyddade arter inför koncessionsbeslutet liksom det som nu anförts av föreningarna på att återupptagen och fortsatt torvtäktverksamhet strider mot 4 § artskyddsförordningen liksom mot fågeldirektivet.

Nämnda förhållanden skulle rätteligen ha utretts och bedömts inför länsstyrelsens beslut i fråga om att hos behörig tillståndsmyndighet begära återkallelse av torvtäktskoncessionen eller omprövning av densamma.

Eftersom länsstyrelsen inte sört för fullgod utredning i fråga om rekvisiten i 24 kap. 3 § p.7 respektive 5 § p.1 anser jag att det överklagade beslutet ska upphävas och målet återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning i enlighet med vad som utvecklats ovan.



## Begäran om återkallelse eller omprövning av koncession för torvtäkt på Grimsås mosse i Tranemo kommun

### Beslut

Länsstyrelsen beslutar att avslå begäran.

### Ärendet

I ärende 543-17378-2023 som rör markanvisning begär Nexans Sweden AB i första hand att Länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet, med stöd av 2 kap 9 § och 24 kap 3 § miljöbalken, bör initiera en återkallelse av tillståndet. I andra hand att Länsstyrelsen med stöd av 24 kap 5 § miljöbalken initierar en omprövning.

Av skrivelsen framgår bland annat att den egna verksamheten med tillverkning av optofiber skulle försvåras eller lida skada i händelse av att damm eller brandrök passerar in genom fabriken ventilation. Torvbrytningen skulle även medföra negativa konsekvenser för storspov, som är både fridlyst och rödlistad.

### Förutsättningar

Bearbetningskoncession för brytning av energitorv på fastigheterna Moghult 1:6, 5:1 och Stockremma 1:4 i Tranemo kommun meddelades den 15 oktober 2013 och vann efter överklagan laga kraft genom regeringens beslut den 11 december 2014.

Av 24 kap 3 och 5 § framgår de förutsättningar som krävs för att återkalla och ompröva ett lagakraftvunnet tillstånd. I 24 kap 11 § framgår formerna för ansökan om prövning. Enligt 26 kap 2 § kan tillsynsmyndigheten ansöka om omprövning med stöd av 24 kap 5,7,8 eller 9 §.

## Bedömning

I villkor 4 i koncessionen regleras de skyddsåtgärder som krävs för iordningsställande av brytningsområdet med hänsyn till bland annat storspov genom att stubbbrytning, djupfräsning mm inte får utföras under fåglarnas häckningsperiod 15 april till och med den 30 juni. Enligt villkor 8 gäller att spridning av damm i en omfattning som kan medföra olägenhet för kringboende ska förhindras.

Länsstyrelsen anser att de skyddsåtgärder som redan föreskrivits i koncessionen är tillräckliga. Det som Nexans framfört utgör inte sådana kvalificerade omständigheter som föranleder tillsynsmyndighetens beslut att återkalla eller ompröva gällande koncession utifrån vad som anges i 24 kap 3 och 5 §.

## Beslutande

Beslutet har fattats av handläggare Robert Jalvin.

## Du kan överklaga beslutet

Se bilaga med överklagandehänvisning.

## Du kan överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen

Om du inte är nöjd med Länsstyrelsens beslut, kan du skriftligen överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen.

### Så här överklagar du beslutet

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska du lämna eller skicka din skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Västra Götaland antingen via e-post; [vastragotaland@lansstyrelsen.se](mailto:vastragotaland@lansstyrelsen.se), eller med post; Länsstyrelsen Västra Götaland, 403 40 Göteborg.

### Tiden för överklagande

Ditt överklagande måste ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag du fick del av beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ditt överklagande kan du be att få ytterligare tid till att utveckla dina synpunkter och skälen till att du överklagar. Sedan är det mark- och miljödomstolen som beslutar om tiden kan förlängas.

### Ditt överklagande ska innehålla

- Vilket beslut som du överklagar, beslutets datum och diarienummer.
- Hur du vill att beslutet ska ändras.
- Varför du anser att Länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Om du har handlingar som du anser stödjer din överklagan så bör du bifoga kopior på dessa. Kontakta Länsstyrelsen i förväg om du behöver bifoga filer som är större än 15 MB via e-post.

### Ombud

Om du anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt dig ska ombudet underteckna skrivelsen samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer. Ombudet bör också bifoga en fullmakt.

### Behöver du veta mer?

Har du ytterligare frågor kan du kontakta Länsstyrelsen via e-post, [vastragotaland@lansstyrelsen.se](mailto:vastragotaland@lansstyrelsen.se), eller via växeltelefonnummer 010-224 40 00. Ange diarienummer 24733-2023.



## Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

### Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

### Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

### Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).