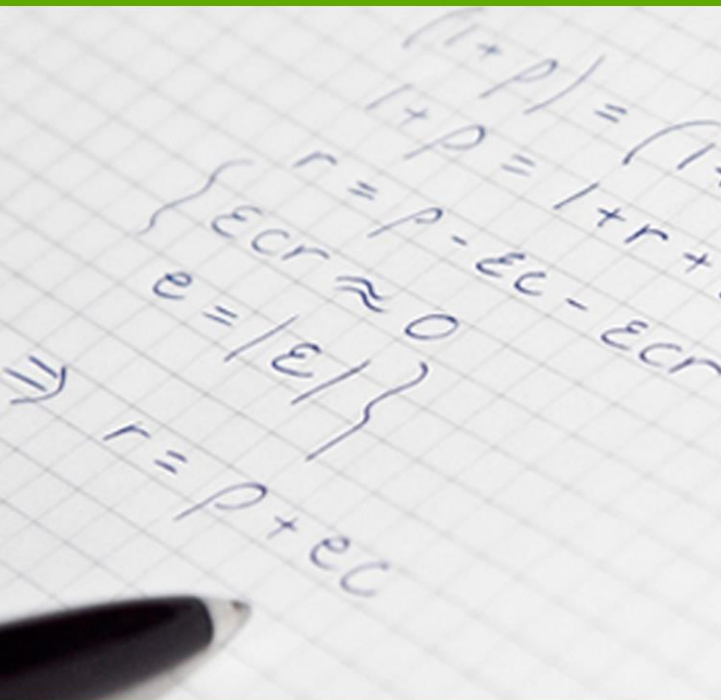


Hur tillämpas miljöbalkens rimlighetsavvägning?



Hur tillämpas miljöbalkens rimlighetsavvägning?

Tore Söderqvist¹, Giedre Jirvell², Mikael
Malmaeus³, Emma Roseman², Annika
Tegeback³, Josefine Gotting², Linus
Hasselström¹, Åsa Soutukorva¹ och Linn
Lundmark²

¹ Enveco Miljöekonomi AB

² Mark- & Miljörättsbyrån i Sverige AB

³ IVL Svenska Miljöinstitutet AB

2015-01-31

Rapport 2015:1

www.enveco.se

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	7
1 INLEDNING	11
2 METOD.....	13
2.1 Beskrivning av rimlighetsavvägningens tillämpning utifrån lagtext, förarbeten och juridisk doktrin..	13
2.2 Identifiering av relevanta avgöranden	14
2.3 Sammanställning av textavsnitt.....	15
2.4 Översiktlig analys	15
2.5 Fördjupad analys.....	16
3 TILLÄMPNING: ALLMÄNT	17
3.1 Bestämmelsens utformning.....	17
3.2 Bestämmelsens innebörd.....	17
3.3 Bakgrund till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken	18
3.4 Rimlighetsavvägning	19
3.4.1 Generella avväganden.....	19
3.4.2 Hänsyn till övriga förhållanden.....	20
3.5 Bestämmelsens relation till övriga allmänna hänsynsregler	22
3.6 Bestämmelsens relation till vissa specifika verksamheter samt hushållningsregler	23
3.7 Sammanfattande slutsatser.....	23
4 TILLÄMPNING: ÖVERSIKTLIG ANALYS AV RÄTTSFALL UNDER 2009-2014.....	25
4.1 Utfall	27
4.2 Tolkning.....	30
4.2.1 Nyttosidan	31
4.2.2 Kostnadssidan.....	33
4.3 Information	34
5 TILLÄMPNING: FÖRDJUPAD ANALYS AV ETT URVAL AV DOMAR	35
5.1 MÖD mål nr. M 5741-07, dom 2009-01-22, Bona AB i Malmö (MÖD 2009:5)	36
5.2 MÖD mål nr. M 6913-07, dom 2009-12-08, Karlsborgs bruk (MÖD 2009:50).....	37
5.3 MÖD mål nr. M 8893-08, dom 2009-12-08, Iggesunds bruk (MÖD 2009:39)	39
5.4 MÖD mål nr. 8675-08, dom 2009-12-22, Landvetter flygplats (MÖD 2009:46).....	40
5.5 MÖD mål nr. 6061-09, dom 2010-09-09, E.ON Edensforsens kraftverk (MÖD 2010:52)	42
5.6 MÖD mål nr. M 2292-11, dom 2012-05-04, SCA Östrands bruk	44
5.7 MÖD mål nr. M 7307-13 och M 11820-13, dom 2014-06-18, LKAB Mertainen.....	46
5.8 MÖD mål nr. 7429-13, dom 2014-06-28, Rönnskärsverken	48
5.9 Avslutande kommentar.....	51
6 DISKUSSION	52
6.1 Bestämmelsens tillämpning utifrån lagtext, förarbeten och doktrin.....	52
6.2 Domstolarnas praktiska tillämpning av bestämmelsen	53
BILAGOR.....	56
REFERENSER	57

SAMMANFATTNING

Den här rapporten redovisar resultaten av ett uppdrag för Naturvårdsverket om kartläggning och analys av 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken, den så kallade rimlighetsavvägningen eller skälighetsregeln, som har följande lydelse:

Kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

Bakgrunden till uppdraget är Naturvårdsverkets intresse av att genomföra en studie om tolkning och tillämpning av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken för att kartlägga om, och i så fall i vilken utsträckning, domstolar tar samhällsekonomisk respektive företagsekonomisk hänsyn. Uppdraget har genomförts under november 2014-januari 2015 av Enveco Miljöekonomi AB i samarbete med IVL Svenska Miljöinstitutet AB och Mark- & Miljörättsbyrån i Sverige AB.

Naturvårdsverket identifierade följande tre aspekter som särskilt intressanta:

- Utfall: I hur stor andel av fallen bedöms det som orimligt att genomföra åtgärderna? I hur många fall tvingas verksamhetsutövare att genomföra åtgärder de angett som orimliga?
- Tolkning: Hur tolkas rimlighet, samhällsekonomiskt eller företagsekonomiskt?
- Information: Finns tillräckligt med uppgifter för att göra rimlighetsavvägningen? Hur har nytta och kostnader redovisats? Om inte, kräver domstolen kompletteringar?

Syftet med uppdraget har varit att bidra till att ge svar på dessa frågor.

Följande tillvägagångssätt användes för att genomföra studien:

1. Beskrivning av rimlighetsavvägningens tillämpning utifrån lagtext, förarbeten och juridisk litteratur.
2. Identifiering av relevanta avgöranden under perioden 2009-2014, samt identifiering av vissa andra relevanta avgöranden tidigare än 2009, med hjälp av sökningar i rättsdatabaser. Följande urvalskriterier användes för att välja ut rättsfall under perioden 2009-2014:
 - a. tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet,
 - b. domar i Miljööverdomstolen, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen,

- c. domar under perioden 2009-2014,
 - d. A-anläggningar, dvs. sådana verksamheter för vilka frågor om tillståndsplikt prövas av mark- och miljödomstol, se vidare miljöprövningsförordningen (2013:251),
 - e. utsläpp till luft och/eller vatten, samt
 - f. domar i vilka rimlighetsavvägning har skett renodlat med avseende på 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken.
3. Sammanställning av textavsnitt ur de 51 domar från perioden 2009-2014 som identifierades i arbetet med punkt 2.
 4. Översiktlig analys av de 51 domarna från perioden 2009-2014 beträffande utfall med avseende på rimlighetsavvägningen, tolkning av rimlighet, och information i form av underlag för domstolen för att göra rimlighetsavvägningen.
 5. Fördjupad analys av åtta domar från perioden 2009-2014 vars domskäl gav relativt mycket information om vad domstolarna har vägt in för att göra rimlighetsavvägningen, exempelvis genom ett utförligt resonemang om nyttor och kostnader.

Utifrån beskrivningen av rimlighetsavvägningens tillämpning i lagtexten, förarbetena och den juridiska doktrinen kan konstateras att bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken inte endast är tillämplig vid tillstånd till miljöfarlig verksamhet, utan kan även aktualiseras i andra sammanhang.

Det kan vidare konstateras att miljöbalkens målsättning om en hållbar utveckling, som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, vilket stadgas i 1 kap. 1 § miljöbalken, alltid ska stå i fokus. Detta gäller vid tillämpningen av såväl 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken som övriga balkens bestämmelser.

Enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken ska en verksamhetsutövers kostnader för försiktighetsåtgärder inte vara orimligt betungande. Vad som anses vara rimligt ska bedömas i det enskilda fallet utifrån en avvägning mellan å ena sidan samhällsnyttan och å andra sidan miljöskyddsåtgärderna, med särskilt beaktande av den aktuella olägenhetens beskaffenhet och områdets känslighet.

Det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan vad gäller kostnader som inte anses vara miljö- och hälsomässigt motiverade och det är branschförhållandena och inte den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga som ska ligga till grund vid en rimlighetsbedömning.

Syftet med den omvända bevisbördan är att alla som bedriver en verksamhet där människors hälsa eller miljön kan påverkas är skyldiga att visa att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel iakttas. En verksamhetsutövare

ansvarar således för att en eventuell skada eller olägenhet ska kunna avhjälpas i den omfattning som det enligt miljöbalken kan anses vara skäligt.

Det kan vidare konstateras att hänsyn även ska tas till andra aspekter än den faktiska nyttan för människors hälsa och miljön samt kostnaderna för försiktighetsåtgärderna vid en skälighetsbedömning, vilket framgår såväl av miljöbalkspropositionen som av Lagrådets yttrande. Förarbetena saknar dock någon tydlig vägledning kring vilka de övriga förhållandena är eller hur nyttan av dessa ska uppskattas, utan har av lagstiftaren överlämnats till rättspraxis.

Den översiktliga analysen av de 51 utvalda domarna visar med avseende på *utfallet* för rimlighetsbedömningen att domstolen i 13 fall har kommit till en slutsats om huruvida de aktuella åtgärderna har varit rimliga eller inte med avseende på rimlighetsbedömningen. Vi finner alltså att en skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken både kan leda till att åtgärder bedöms vara rimliga och orimliga att genomföra beroende på en rad olika faktorer. För den största delen av de genomgångna domarna har emellertid ingen bedömning alls kunnat göras. Det beror i många fall på att hänvisningen till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken är av principiell karaktär medan det i preciseringen av de faktiska villkoren inte framgår var en sådan bedömning har tillämpats. I andra fall upphävde överinstansen en tidigare dom med hänvisning till att 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken inte var tillämplig i det aktuella fallet. I ytterligare en stor mängd fall (24 av 51 genomgångna domar) finns ingen hänvisning alls till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken i domskälen, utan exempelvis i yttranden från motparter eller i deldomar. En av dessa 24 domar innehåller ett resonemang i domskälen som, utan uttrycklig hänvisning till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken, dock kan härledas till en rimlighetsavvägning.

Beträffande *tolkning* gjordes för de 28 domar i vilka uttrycklig (27) eller implicit (1) hänvisning till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken fanns i domskälen en genomgång av hur domskälen beskriver nytta och kostnader. Nyttosidan beskrevs i de allra flesta av de 28 fallen utifrån konsekvenser för människors hälsa och/eller miljön utan att några andra aspekter tas in i bilden. Det här tolkar vi som att ett samhällsekonomiskt perspektiv har använts, eftersom konsekvenserna för hälsa och miljö har samhällsekonomisk relevans. I några enstaka fall vägde domstolen in andra aspekter än människors hälsa och miljön, och dessa aspekter bedömdes också vara samhällsekonomiskt relevanta. Sammanfattningsvis har alltså samhällsekonomiskt relevanta nyttor vägts in i rimlighetsavvägningen och domstolen kan på så sätt sägas ha tillämpat ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Kostnader för skyddsåtgärderna analyserades utifrån tre frågor:

1. Utgick domstolen från det enskilda företagens ekonomi när den såg på kostnadssidan av rimlighetsavvägningen?
2. Utgick domstolen från ett branschperspektiv när den såg på kostnadssidan av rimlighetsavvägningen?

3. Angav domskälen några samhällsekonomiskt relevanta aspekter på kostnadssidan av rimlighetsavvägningen?

Genomgången av domskälen i domarna visar att det endast i fem av 28 domar framgår om domstolen utgick från det enskilda företagets ekonomi eller från ett branschperspektiv. Underlaget för att dra en generell slutsats är med andra ord magert, och av de fem domarna med mer information framkommer en blandad bild. I två domar bedömer vi att domstolen hade ett tydligt branschperspektiv, men att viss hänsyn ändå togs till det enskilda företagets ekonomi. I två domar ser domstolen ut att ha lagt större vikt vid det enskilda företagets ekonomi snarare än att ha haft ett branschperspektiv. I den återstående domen verkar domstolen ha haft ett bredare samhällsperspektiv på så sätt att den hänvisade till kostnader för utsläppsminskning i *andra* samhällssektorer för att göra rimlighetsbedömningen, men viss hänsyn togs ändå till det enskilda företagets ekonomi. Denna dom kan därför anses vara ett exempel på när samhällsekonomiskt relevanta aspekter enligt punkt 3 togs upp i domskälen. Sammanfattningsvis är det för kostnadssidan svårt att dra någon slutsats om domstolarna tenderar att utgå från ett företagsekonomiskt eller samhällsekonomiskt perspektiv.

Beträffande *information* har vi i de fall där rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken har gjorts inte hittat något exempel där domstolen ansåg sig sakna underlag för bedömningen. I de fall där domstolen upphävde en dom utfärdad av tidigare instans eller av olika skäl inte fann en bedömning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken vara tillämplig handlade motiveringen om tolkning av lagrummet snarare än om bristande underlag.

En generell slutsats av analysen är att domstolarna synes tillämpa 2 kap. 7 § miljöbalken utan att på ett tydligt sätt redovisa de bedömningar som ligger till grund för rimlighetsavvägningen. Rättspraxis som har vuxit fram på området är således långt ifrån tydlig och förutsebar, vilket bedöms ha skapat en viss rättsosäkerhet. Större förutsebarhet och rättssäkerhet uppnås om domstolarna dels på ett mer detaljerat sätt skulle beskriva hur de har kommit fram till sin bedömning, dels skulle ange vilka andra omständigheter, förutom nyttan för människors hälsa och miljön samt kostnaderna för en försiktighetsåtgärd, som kan ligga till grund för skälighetsbedömningen.

Slutligen är det intressant att erinra i sammanhanget att tillämpningen av 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken jämte andra avvägningsregler i miljöbalken, såsom 11 kap. 6 § och 9 kap. 6 f §, är aningen osäker. Avsaknaden av en klar och tydlig rättsregel kan leda till ett osäkert och svårförutsebart rättsläge, där följden blir att bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken skulle kunna öppna upp för skilda tolkningar som i sin tur riskerar att avvägningen inte sker i enlighet med lagstiftarens intentioner.

1 INLEDNING

Den här rapporten redovisar resultaten av ett uppdrag för Naturvårdsverket om kartläggning och analys av 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Uppdraget har genomförts under november 2014-januari 2015 av Enveco Miljöekonomi AB i samarbete med IVL Svenska Miljöinstitutet AB och Mark- & Miljörättsbyrån i Sverige AB. Följande personer har deltagit i uppdraget:

- Enveco: Tore Söderqvist (uppdragsledare), Linus Hasselström och Åsa Soutukorva
- IVL: Mikael Malmaeus och Annika Tegeback
- Mark- & Miljörättsbyrån: Giedre Jirvell, Emma Roseman, Josefine Gotting och Linn Lundmark

Dessutom har Bengt Kriström, Institutionen för skogsekonomi vid Sveriges Lantbruksuniversitet, Umeå, bidragit till uppdraget som granskare.

Bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken, den så kallade rimlighetsavvägningen eller skälighetsregeln, har följande lydelse:

Kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

Bakgrunden till uppdraget är Naturvårdsverkets intresse av att genomföra en studie om tolkning och tillämpning av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken för att kartlägga om, och i så fall i vilken utsträckning, domstolar tar samhällsekonomisk respektive företagsekonomisk hänsyn. Naturvårdsverket identifierade följande tre aspekter som särskilt intressanta:

- Utfall: I hur stor andel av fallen bedöms det som orimligt att genomföra åtgärderna? I hur många fall tvingas verksamhetsutövare att genomföra åtgärder de angett som orimliga?
- Tolkning: Hur tolkas rimlighet, samhällsekonomiskt eller företagsekonomiskt?
- Information: Finns tillräckligt med uppgifter för att göra rimlighetsavvägningen? Hur har nytta och kostnader redovisats? Om inte, kräver domstolen kompletteringar?

Syftet med uppdraget har varit att bidra till att ge svar på dessa frågor.

För att kunna genomföra studien gjordes en rad avgränsningar beträffande vilka rättsfall som ska utgöra underlaget för kartläggningen. De utvalda rättsfallen ska kännetecknas av följande urvalskriterier:

- Tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet
- Domar i Miljööverdomstolen, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen
- Domar under perioden 2009-2014
- A-anläggningar, dvs. sådana verksamheter för vilka frågor om tillståndsplikt prövas av mark- och miljödomstol, se vidare miljöprövningsförordningen (2013:251)
- Utsläpp till luft och/eller vatten
- Domar i vilka rimlighetsavvägning har skett renodlat med avseende på 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken

Rapporten är upplagd på följande sätt. I kapitel 2 beskrivs vilken metod som har använts för att genomföra studien. Kapitel 3 beskriver hur bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken ska förstås utifrån miljöbalken, miljöbalkens förarbeten och den juridiska litteraturen. Kapitel 4 innehåller en översiktlig analys av samtliga de rättsfall som uppfyllde urvalskriterierna ovan, med avseende på utfall, tolkning och information. I kapitel 5 görs sedan en fördjupad analys av ett mindre antal domar som vid den översiktliga analysen verkade ge allra mest information om vad som har spelat roll för domstolarnas rimlighetsavvägning, t.ex. genom att domstolen i domskälen har resonerat relativt utförligt om nyttor och kostnader. I kapitel 6 finns en avslutande diskussion. Underlagsmaterial för rapporten finns i separata filer, vilka listas i den avslutande bilageförteckningen.

2 METOD

Följande tillvägagångssätt har använts för att genomföra studien:

1. Beskrivning av rimlighetsavvägningens tillämpning utifrån lagtext, förarbeten och juridisk litteratur.
2. Identifiering av relevanta avgöranden under perioden 2009-2014, samt identifiering av vissa andra relevanta avgöranden tidigare än 2009.
3. Sammanställning av textavsnitt ur domar från perioden 2009-2014 med koppling till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken.
4. Översiktlig analys av domarna från perioden 2009-2014.
5. Fördjupad analys av ett urval domar från perioden 2009-2014.

I nedanstående avsnitt beskrivs vart och ett av dessa tillvägagångssätt i lite mer detalj.

2.1 Beskrivning av rimlighetsavvägningens tillämpning utifrån lagtext, förarbeten och juridisk doktrin

Vid framtagandet av kapitel 3, som innehåller en deskriptiv redovisning av tillämpningen av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken utifrån lagtext, förarbeten och juridisk doktrin, har man använt sig av den sedvanliga rättsdogmatiska metoden.

Fokus har legat på 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken, men även andra bestämmelser i balken med koppling till rimlighetsavvägningen, särskilt övriga hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken, har översiktligt analyserats.

Vad gäller lagstiftarens intentioner med bestämmelsen som kommer till uttryck i förarbetena har man utgått ifrån den ursprungliga miljöbalkspropositionen, Miljöbalk (prop. 1997/98:45, bet. 1997/98:JoU20, rskr. 1997/98:278) samt propositionen om ändringar i miljöbalken, åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer (prop. 2009/10:184, bet. 2009/10:MJU24, rskr. 2009/10:353). Även aktuella lagrådsremisser och Lagrådets yttranden har analyserats. Därutöver har lagkommentarer till miljöbalken som återfinns i Norstedts Zeteo samt JP Infonet noggrant analyserats.

Beträffande den juridiska doktrinen har man studerat ”Miljöbalken En kommentar Del I & II” av Bertil Bengtsson m.fl. (2012), ”Miljöbalkens återverkningar” av Bertil Bengtsson (2001) samt ”Fågelperspektiv på rättsordningen – vänbok till Staffan Westerlund” av Gabriel Michanek (2002). Urvalet av den juridiska doktrinen har sin grund i att ovan nämnda författare har uttalat sig om den aktuella bestämmelsens tillämpning. Eftersom kapitel 3 enbart har fokus på den rättstillämpning som

kommer till uttryck i lagtexten, förarbetena och den juridiska doktrinen, har en genomgång av rättspraxis utelämnats i denna del.

2.2 Identifiering av relevanta avgöranden

I arbetet med att ta fram de relevanta avgörandena som hänför sig till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken har fokus främst legat på sökningar i olika rättsdatabaser. En övervägande del av sökningarna har skett i JP infonet, som tillhandahåller olika former av juridisk information och tjänster, såsom databaser och nyhetstjänster. Andra rättsdatabaser som har använts i arbetet med att ta fram relevanta avgöranden är Norstedts Zeteo och det offentliga rättsinformationssystemet <http://www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/>, som bl.a. tillhandahåller de domar som har ansetts vara vägledande enligt 6 eller 7 §§ rättsinformationsförordningen (1999:175). Bland de vägledande domarna i det offentliga rättsinformationssystemet hittades tre stycken äldre avgöranden av relevans, dessa uppfyllde dock inte urvalskriterierna enligt avropsförfrågan och togs således inte upp på träfflistan.¹

Sökningarna i ovan nämnda rättsdatabaser har skett i fyra olika konstellationer i syfte att täcka det mesta av underlaget och därigenom inte missa några domar av betydelse. Följande sökkonstellationer har använts: 1) ”miljöfarlig verksamhet” ”2 kap. 7 § miljöbalken”, 2) ”miljöfarlig verksamhet” ”2 kap. 7 § första stycket miljöbalken”, 3) ”miljöfarlig verksamhet” ”2 kap. 7 § MB”, samt 4) ”miljöfarlig verksamhet” ”2 kap. 7 § första stycket MB”. I urvalsprocessen har fokus legat på de avgöranden som har meddelats av de högsta prövningsinstanserna såsom dåvarande Miljööverdomstolen, Mark- och miljööverdomstolen samt Högsta domstolen; avgöranden mellan åren 2009-2014 samt avgöranden som har behandlat s.k. A-verksamheter. Utifrån sökresultaten har det tagits fram en lista bestående av drygt 150 mål. På grund av det omfattande antalet relevanta avgöranden har man valt att ta bort tillsynsmålen, och endast fokusera på tillståndsmålen. Utöver detta, har man i enlighet med Naturvårdsverkets önskemål, tagit bort de domar som behandlar 2 kap. 7 § andra och tredje styckena, då fokus enligt avropsförfrågan enbart skulle ligga på bestämmelsens första stycke.

Slutresultatet blev en lista bestående av 51 domar. Dessa domar listades i en Excel-fil (finns tillgänglig separat, se bilageförteckningen). Vidare hämtades dokumentet med domen för vart och ett av målen. Dessa dokument finns också tillgängliga separat, se bilageförteckningen. I Excel-filen beskrevs varje mål av följande kolumner:

¹ Tillämpningen av den aktuella bestämmelsen behandlas även i det nyliga avgörandet MÖD 2014:42. Avgörandet kom efter avslutad datainsamling och ingår därför inte i de domar som analysen i rapporten baserar sig på. Hänvisning till relevanta delar av domskälen i detta avgörande sker dock fotnotsmässigt i rapporten.

- År
- Ev. refererad dom
- Målnummer
- Överinstans
- Underinstans
- Ort/kommun
- Måltyp
- Verksamhetsutövare
- Verksamhet
- Industrityp
- Utsläpp
- Utgång

2.3 Sammanställning av textavsnitt

Domarna för de 51 målen inklusive domar/deldomar från underinstans är i vissa fall ett omfattande dokument på hundratals sidor. Som ett hjälpmedel för analysen gjordes en sökning genom samtliga dokument efter ”7” i syfte att identifiera de texter i domarna som har koppling till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Texterna kopierades över till ett Word-dokument (finns tillgängligt separat, se bilageförteckningen), i vilket det framgår ur vilket avsnitt i domarna som texterna hämtades ifrån. Avsnittsmarkeringen var viktig, eftersom analysen av domarna fokuserade på resonemang i det avsnitt i domarna som redovisar domskälen. Eftersom det inte kan uteslutas att det finns domar med intressanta resonemang i domskälen med koppling till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken utan att siffran ”7” förekommer i texten gjordes även en genomläsning av domskälen i samtliga 51 domar för att identifiera sådana domar.

2.4 Översiktlig analys

Samtliga 51 avgöranden analyserades översiktligt beträffande utfall med avseende på rimlighetsavvägningen, tolkning av rimlighet, och information i form av underlag för domstolen för att göra rimlighetsavvägningen, dvs. de tre aspekter som nämndes i avsnitt 1. Som hjälpmedel för denna översiktliga analys användes det Word-dokument till vilket textavsnitt om rimlighetsavvägningen kopierades från domarna. Den del av analysen som gällde tolkning av rimlighet fokuserade på vad som framgår av domskälen, eftersom syftet är att säga något om hur domstolen har resonerat för att göra rimlighetsavvägningen.

Som framgick av avsnitt 1 är det av särskilt intresse att undersöka om rimligheten har tolkats företagsekonomiskt eller samhällsekonomiskt av domstolarna. I den här rapporten avser ”företagsekonomisk tolkning” att domstolarna har vägt in sådant som påverkar räkenskaperna för utövaren av den verksamhet vars tillstånd prövas i målet. Det kan röra sig om kostnader för ett företag att installera en skyddsåtgärd, men det även handla om intäktsförändringar om skyddsåtgärderna påverkar företagets produktionsmöjligheter.

Beträffande ”samhällsekonomisk tolkning” så använder vi ett mycket brett perspektiv i den här rapporten. Det kan handla om att domstolarna har vägt in

konsekvenser som är relevanta att ta med i en kostnads-nyttoanalys (*cost-benefit analysis*, CBA), dvs. den gängse metoden att utföra en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning. För en CBA är det relevant att ta med alla konsekvenser som påverkar människors välbefinnande positivt (nyttor) eller negativt (kostnader). Men i syfte att ha en mycket bred analys menar vi med ”samhällsekonomisk tolkning” i den här rapporten även sådant som vanligen belyses i s.k. regionalekonomiska analyser, dvs. finansiella effekter för andra aktörer än utövaren av den verksamhet vars tillstånd prövas i målet, t.ex. för privatpersoner, företag och den offentliga sektorn, och effekter på sysselsättningen i ekonomin. Sådana effekter är inte nödvändigtvis relevanta för en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning utförd med CBA, vilket innebär att det i andra sammanhang kan vara mycket viktigt att skilja sådana effekter från effekter som är relevanta för en CBA. Se t.ex. Kriström och Bonta Bergman (2014) om CBA, och hur CBA skiljer sig från regionalekonomiska analyser.

2.5 Fördjupad analys

Inom ramen för den översiktliga analysen identifierades även de domar vars domskäl gav relativt mycket information om vad domstolarna har vägt in för att göra rimlighetsavvägningen, exempelvis genom ett utförligt resonemang om nyttor och kostnader. Dessa domar valdes ut för en fördjupad analys, i vilken sättet att göra rimlighetsavvägningen studerades i detalj, som en komplettering till den översiktliga analysen.

3 TILLÄMPNING: ALLMÄNT

3.1 Bestämmelsens utformning

Bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken (1998:808) berör den så kallade rimlighetsavvägningen, men benämns även i allmänt tal som skälighetsregeln. Vid miljöbalkens tillkomst den 1 januari 1999 hade bestämmelsen följande lydelse.

Kraven på hänsyn enligt 2–6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

Bestämmelsens dåvarande lydelse utformades bland annat utifrån Lagrådets yttrande. Med ikraftträdandet av lagen (2010:882) om ändring i miljöbalken den 1 september 2010 fick bestämmelsen i 2 kap. 7 § miljöbalken en något ändrad utformning. Av förarbetena till lagen om ändring i miljöbalken kan utläsas att paragrafens första stycke endast påverkades genom språkliga moderniseringar utan att det skedde några förändringar i sak (prop. 2009/10:184, s. 73).

Bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken har numera följande lydelse.

Kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

3.2 Bestämmelsens innebörd

Vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna, som stadgas i 2 kap. 2-5 §§ samt 6 § första stycket miljöbalken, ska risken för en skada eller olägenhet ställas i relation till en skadas eller olägenhets inverkan på människors hälsa och miljön. Denna typ av skälighetsbedömning ska utgå från två aspekter, dels i vilken utsträckning en åtgärd kan förebygga eller begränsa en skada eller olägenhet, dels vilka kostnader som följer med en sådan åtgärd (prop. 1997/98:45, del 2, s. 24).

Skälighetsavvägningen är ofrånkomlig och ska göras oavsett om en hänsynsregel innebär att det ställs krav på att en viss teknik eller att ett visst material ska användas, eller att andra särskilda försiktighetsåtgärder ska vidtas. I de fall skyddsåtgärder eller försiktighetsmått är påkallade är det dock viktigt att ställa dem i proportion till den nytta för människors hälsa och miljön som avses. Detta innebär att proportionen mellan den nytta för människors hälsa och miljön som

skyddsåtgärden eller försiktighetsmålet medför inte får vara orimlig med hänsyn till de kostnader åtgärderna föranleder. Skälighetsavvägningen innebär således att kostnaden för att uppfylla de allmänna hänsynsreglerna ska vara motiverade ur miljösynpunkt och vara skäligen i förhållande till den nytta för människors hälsa och miljön som kan uppnås om åtgärderna genomförs (a. prop., del 2, s. 24).

Uttrycket olägenhet för människors hälsa definieras i 9 kap. 3 § miljöbalken som en störning som enligt en medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Även här avses både fysisk och psykisk påverkan. Sådana störningar omfattas också som i första hand påverkar välbefinnandet i inte ringa grad, exempelvis buller, lukt och termiskt inomhusklimat. Bedömningen måste utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Även bedömningen huruvida en störning är ringa är beroende av hur människor i allmänhet uppfattar störningen. Hänsyn ska dock tas till personer som är något känsligare än normalt, exempelvis allergiker (prop. 1997/98:45, del 2, s. 109).

3.3 Bakgrund till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken

Liknande avvägningsregler i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken återfanns i numera upphävda bestämmelser i 5 § miljöskyddslagen (1969:387) samt 3 kap. 7 § vattenlagen (1983:291). Till skillnad från föregående bestämmelser är 2 kap. 7 § miljöbalken tillämpbar på alla typer av verksamheter som påverkar miljön, bestämmelsen är således mer allmänt omfattande (a. prop., del 1, s. 231 f).²

Tillkomsten av 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken kan uppfattas vara säregen. Regeln tycks ha tillkommit utan några närmare överväganden, eller i vart fall mycket sent i lagstiftningsprocessen. Varken av allmänmotiveringen eller författningskommentarerna framgår någon tydlig och klar motivering till bevisbörderegeln eller uttrycket ”orimligt”. Bestämmelsens formulering tycks ha ändrats fram och tillbaka i förarbetena, utan att skälen för ändringarna har varit särskilt klara (Bengtsson, 2001, s. 68 f.).

² Bestämmelsen i 2 kap. 7 § miljöbalken nämns för första gången av Miljödomstolen i MÖD 2003:95, där man slog fast att bestämmelsen, jämfört med tidigare regleringar på området innan miljöbalkens ikraftträdande, har medfört en strängare bedömning vad gäller rimlighetsavvägningen.

3.4 Rimlighetsavvägning

3.4.1 Generella avväganden

Det finns två faktorer som särskilt ska beaktas vid skälighetsavvägningen, nämligen olägenhetens beskaffenhet och områdets känslighet. Om olägenheten anses vara särskilt farlig eller omfattande och/eller området, där påverkan planeras att ske, är särskilt känsligt, såsom skyddsvärd flora och fauna, bör detta tas särskilt i beaktande. Särskilda krav kan ställas till exempel i ett redan mycket belastat område eller ett område som innehåller mycket sällsynta växt- och djurarter. Vidare är det till exempel mer angeläget att begränsa buller vid bostäder än i ett industriområde (a. prop., del 2, s. 25).

I 2 kap. 7 § första stycket andra meningen miljöbalken återfinns själva avvägningsaspekten, det vill säga åtgärdens nytta för människors hälsa och miljön jämfört med kostnaden för en sådan åtgärd. När det gäller nyttan för människors hälsa och miljön måste en bedömning ske i det enskilda fallet, med utgångspunkt i riksdagens aktuella miljömål. Avvägningen torde även gälla i de fall det handlar om en relativt liten miljöpåverkan med låg åtgärdskostnad. En skälighetsavvägning ska göras oavsett om hänsynsregeln innebär krav på visst material, viss teknik, särskilda åtgärder eller andra begränsningar (a. prop., del 2, s. 24 f.).

I skälen till regeringens förslag till miljöbalken understryks att hänsyn ska tas till de fall då marginalnyttan för miljön inte uppväger en verksamhets kostnader för försiktighet. Enligt de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. ska förvisso verksamheter och åtgärder, som kan komma att påverka människors hälsa eller miljön, bedrivas på ett sådant sätt att skador eller olägenheter begränsas. Trots detta ska kraven på en verksamhetsutövare inte vara orimligt betungande att kostnadsmissigt genomföra, då det skulle motverka själva syftet med skälighetsavvägningen (a. prop., del 1, s. 231 f.).

Vad gäller bedömningen av var gränsen går för vad som kan anses vara en orimlig kostnad bör det vara av betydelse om det är fråga om näringsverksamhet eller en åtgärd som vidtas av någon i det dagliga livet. Vid en avvägning ska således även åtskillnad göras mellan privatpersoner och yrkespersoner. Följaktligen är det rimligt att ställa högre krav på en yrkesmässig verksamhet, eftersom dessa alltid ska använda bästa möjliga teknik. I sådana fall utgår bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt utifrån branschförhållanden och inte den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga (a. prop., del 1, s. 232). I vissa fall kan åtgärder även vidtas vid annan verksamhet än den aktuella, enligt 16 kap. 8 § miljöbalken, även sådana möjligheter ska beaktas (a.a. samt del 2, s. 24 f.). När det gäller privatpersoner kan andra aspekter vara avgörande, exempelvis vad som kan förväntas av en normal, ansvarsfull medborgare.

I de fall kostnaden för en åtgärd inte anses vara miljömässigt motiverad eller om åtgärden är orimligt betungande ligger bevisbördan på verksamhetsutövaren. Denne

måste påvisa att åtgärdens nytta inte står i proportion till den kostnad som åtgärden medför, det vill säga att kraven är orimliga (a. prop., del 2, s. 24 f.). Lydelsen ”orimligt” framgår enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Varken den omvända bevisbördan eller orimlighetskravet återfanns i äldre lagstiftning vad gällde skälighetsavvägning. Det framhålls även i propositionen till miljöbalken att den omvända bevisbördan på verksamhetsutövaren tydligt ska framgå i miljöbalken (a. prop., del 1, s. 233).

Slutligen anges i 2 kap. 7 § första stycket tredje meningen miljöbalken även att verksamheter eller åtgärder som har betydelse för totalförsvaret ska tillmätas betydelse vid en skälighetsavvägning. De mål som har fastställts av statsmakterna får inte riskeras genom att kraven på en verksamhet eller åtgärd blir alltför betungande (a. prop., del 2, s. 25).

3.4.2 Hänsyn till övriga förhållanden

Beträffande huruvida övriga förhållanden än den faktiska nyttan för människors hälsa och miljön och kostnaderna med en försiktighetsåtgärd ska beaktas vid en skälighetsavvägning saknas det någon tydlig vägledning i den ursprungliga lagrådsremissen till miljöbalken.

Det går dock att utläsa ur lagrådsremissens allmänna motivering till rättsligt bindande principer och allmänna hänsynsregler att en avvägning alltid måste göras med hänsyn till vad som får anses vara ett vedertaget godtagbart beteende med hänsyn till andra intressen än rena miljöintressen samt att kraven måste vara rimliga med avseende på den olägenhet och det intrång i den personliga valfriheten som de innebär. Lagrådet anslöt sig till dessa uttalanden i sitt yttrande (a. prop., del 2, s. 459).

Förutom andra aspekter än faktiska miljöintressen, måste enligt Lagrådet även andra angelägna samhällsintressen än totalförvarsintresset i vissa fall behöva vägas in vid prövningen. Eftersom flera av de regler i 2 kap. 2 – 6 §§ miljöbalken, som rimlighetsregeln är avsedd att modifiera, riktar sig till var och en och tar sikte på åtgärder som i det dagliga livet utförs av konsumenter och andra, är det uppenbart att även andra förhållanden måste få vägas in i prövningen (a. prop., del 2, s. 459).

Lagrådet ansåg dock att det inte torde vara möjligt att utforma paragrafen på ett sådant sätt att den gav klart besked om hur avvägningen skulle utfalla i alla förekommande situationer, utan man var här hänvisad till en utveckling i praxis (a. prop., del 2, s. 459).

Enligt Lagrådets uppfattning skulle den innebörd av paragrafen, som antogs vara avsedd, komma till bättre uttryck om det angavs att de omständigheter som tydligt bedömts som speciellt viktiga – nämligen förhållandet mellan nyttan för miljön och kostnaderna för skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått samt totalförsvarets behov – särskilt ska beaktas. Detta eftersom det enligt vedertagna

lagtolkningsprinciper står fullt klart att även andra förhållanden kan vägas in i bedömningen (a. prop., del 2, s. 459).

Med bakgrund av detta föreslog Lagrådet att 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken skulle ha följande lydelse.

”Kraven på hänsyn enligt 2-6 §§ gäller i den utsträckning det kan anses rimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas om nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått står i rimligt förhållande till kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd som behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande särskilt beaktas vid avvägningen.”³

Enligt Lagrådet skulle alltså bestämmelsens första stycke andra mening såsom det föreslogs i den ursprungliga lagrådsremissen förstärkas med uttrycken ”särskilt beaktas” samt ”står i rimligt förhållande till”, något som till viss del togs med i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Efter behandlingen av Lagrådets yttrande, anslöt sig regeringen i miljöbalkspropositionen till Lagrådets uttalanden gällande övriga hänsyn som skulle beaktas vid skälighetsavvägen. Såsom Lagrådet hade påpekat ansåg regeringen att förutom en jämförelse mellan kostnaderna för skyddsåtgärderna och nyttan för miljön, även andra faktorer skulle beaktas. Detta trots att kostnaderna för skyddsåtgärderna och nyttan för miljön ansågs vara av särskild betydelse för bedömningen (a. prop., del 1, s. 232 f.).

Regeringen behandlade frågan om nödvändiga avvägningar i övrigt i avsnitt 4.8 i miljöbalkspropositionen, där det framgår följande. Det kan inte undvikas att även andra typer av avvägningar ibland måste göras. Andra skyddsvärda intressen kan stå i konflikt med miljöhänsynen. Till exempel kan den kortsiktigt effektivaste olycksförebyggande åtgärden innebära en långsiktigt större försämring för den yttre miljön än en mindre, men kanske ändå tillräckligt, effektiv lösning. I en sådan situation måste en avvägning göras mellan vad som kan anses vara en acceptabel nivå för de olika skyddsintressena och med beaktande av den totalt sett bästa lösningen. Vid tillämpningen av hänsynsreglerna måste också alltid en avvägning göras med hänsyn till vad som får anses vara vedertaget godtagbart beteende med hänsyn till andra intressen än rena miljöintressen. De krav som ställs får inte vara orimliga med avseende på den olägenhet och det intrång i den personliga valfriheten som de föranleder (a. prop., del 1, s. 206 f.).

Kapitlets bestämmelser blir tillämpliga i fråga om ett stort antal sinsemellan olikartade företeelser. Alla typer av åtgärder som kan få betydelse för de intressen balken avser att skydda omfattas. Bestämmelserna ska beaktas både i det dagliga

³ Våra understrykningar.

livet och vid utövande av näringsverksamhet. I vissa fall är det inte bara själva åtgärden eller verksamheten som kan få hälso- eller miljökonsekvenser, utan en anläggning i sig kan ha betydelse för de värden balken värnar om (a. prop., del 1, s. 207).

Frågan kring vad som ska beaktas vid en rimlighetsavvägning har även berörts i den juridiska doktrinen. Att även andra hänsyn ska tillmätas betydelse kan spela en stor roll, exempelvis vid prövning av offentlig verksamhet. En avfallsanläggning bör rimligen bedömas mildare än exempelvis en kosmetikafabrik vad gäller luktstörningar (a. Bengtsson s. 70).

3.5 Bestämmelsens relation till övriga allmänna hänsynsregler

Vad som ska vägas in vid en skälighetsavvägning varierar enligt gällande rätt. I regeringens motivuttalanden till miljöbalken framhålls att kraven inte ska sättas lägre än vad som är meningsfullt för att miljöbalkens mål ska uppnås. En prövning enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken har dock inte till syfte att göra en strängare bedömning av hänsynskraven i de tidigare paragraferna. Syftet är att all tillämpning av miljöbalkens bestämmelser ska ske för att tillgodose miljöbalkens målsättning i 1 kap. 1 §, som bland annat innebär att nuvarande och kommande generationer ska tillförsäkras en hälsosam och god miljö (a. prop., del 1, s. 232).

Det har i den juridiska doktrinen förts en diskussion om huruvida skälighetsavvägningen endast ska utgå ifrån bestämmelserna i 2 kap. 7 § miljöbalken eller om även föregående hänsynsregler i balkens andra kapitel ska tillmätas betydelse. Bestämmelsen i 2 kap. 3 § första stycket miljöbalken har bland annat betonats. 2 kap. 7 § miljöbalken kan sägas reglera kravnivån på försiktighetsmått, medan 2 kap. 2-6 §§ miljöbalken reglerar olika kravtyper. Det bör dock noteras att även 2 kap. 3 § miljöbalken innehåller en kravnivå, nämligen ”bästa möjliga teknik”, dock nämns ingen avvägning mellan kostnader och miljökrav i denna bestämmelse (Michanek, 2002, s. 76 f.).

Hänsynsreglerna kan sägas ange den grad av hänsyn som ska iaktas. Denna nivå framgår av respektive bestämmelse läst tillsammans med den avvägningsregel som finns i 7 § i samma kapitel. Sistnämnda regel kan sammanfattas med att kraven ska vara miljömässigt motiverade utan att vara ekonomiskt orimliga (a. prop., del 1, s. 206 f.).

Kravnivån ”bästa möjliga teknik” definieras i förarbetena till miljöbalken som teknik som är ekonomiskt och tekniskt möjlig för branschen typiskt sett (a. prop., del 1, s. 216). Det ska dock framhållas att kravet på ”bästa möjliga teknik”, efter en prövning av 2 kap. 7 § miljöbalken, inte får medföra att kostnaderna i förhållande till nyttan blir orimliga i det enskilda fallet. Detta samspel mellan bestämmelserna framgår på ett flertal ställen i förarbetena, bland annat prop. 1997/98:45, del 1, s. 216 samt del 2, s. 17 (a. Michanek, s.77 f.).

I 2 kap. 9 § miljöbalken återfinns den så kallade stoppregeln, som även denna ska beaktas vid en skälighetsavvägning. Stoppregeln innebär att om en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsåtgärder vidtas som kan krävas enligt miljöbalken, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl. En verksamhet eller åtgärd får inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden, såsom hälso- och övriga aspekter, exempelvis aktiviteter i det dagliga livet, väsentligt försämrade eller miljön försämrade avsevärt.

Stoppregeln anger således den nivå som lägst kan krävas från hälso- och miljösynpunkt. Denna miniminivå kan aldrig jämkas bort. Skulle kostnaderna för en åtgärd visa sig bli orimligt höga, trots att stoppregeln har beaktats, bör verksamheten inte tillåtas (a. prop., del 2, s. 25).

3.6 Bestämmelsens relation till vissa specifika verksamheter samt hushållningsregler

Det har i doktrinen även framhållits att hänsyn bör tas till andra regler i miljöbalken vid tillämpningen av 2 kap. 7 § miljöbalken. Bestämmelsen i 11 kap. 6 § miljöbalken, som innehåller en särskild samhällsekonomisk avvägning i fråga om vattenverksamhet, är en sådan regel. Denna bestämmelse innebär att en vattenverksamhet inte får tillåtas även om den är godtagbar enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler och därmed 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Bestämmelsen i 11 kap. 6 § miljöbalken och dess förhållning till de allmänna hänsynsreglerna är enligt doktrinen inte helt klarlagd. Enligt motivuttalandena till miljöbalken var syftet med denna särregel ett extra skydd för miljön. Att regeln skulle uppställa ett strängare miljökrav än i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken kan dock diskuteras, eftersom även i denna del saknas det tydliga förklaring i förarbetena (a, Bengtsson, s. 73).

I fråga om tillstånd till täktverksamhet bör förhållandet mellan 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken och 9 kap. 6 f § miljöbalken beaktas.

Sist bör även bestämmelsens förhållande till hushållningsreglerna i 3 kap. och områden av riksintresse i 4 kap. 1 § miljöbalken, som delvis hänvisar till en avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen, beaktas.

3.7 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kan konstateras att bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken inte endast är tillämplig vid tillstånd till miljöfarlig verksamhet utan kan bli aktuell i flera olika sammanhang. Genom att skälighetsavvägningen i många fall aktualiseras tillsammans med andra avvägningsregler, såsom

proportionalitetsprincipen och ”bästa möjliga teknik”, kan bedömningen många gånger bli både komplicerad och svårförutsebar.

Det kan vidare konstateras att miljöbalkens målsättning i 1 kap. 1 § miljöbalken alltid ska stå i fokus vid frågan om verksamheter eller åtgärder som påverkar, eller kan komma att påverka, människors hälsa och miljön, även vid tillämpningen av 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Vid rimlighetsavvägningen ska bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt utgå från branschförhållanden och inte den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga. Syftet med den omvända bevisbördan är att alla som bedriver en verksamhet där miljön och människors hälsa kan påverkas är skyldiga att visa att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel iakttas. En verksamhetsutövare ansvarar således för att en eventuell skada eller olägenhet har avhjälpits i den omfattning som enligt miljöbalken anses skäligt. Enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken ska en verksamhetsutövares kostnader för försiktighet inte heller vara orimligt betungande utifrån specifika branschförhållanden. Vad som anses vara rimligt ska bedömas i det enskilda fallet utifrån en avvägning mellan å ena sidan olägenhetens beskaffenhet och å andra sidan områdets känslighet.

Det kan slutligen konstateras att hänsyn även ska tas till andra aspekter än den faktiska nyttan för människors hälsa och miljön samt kostnaderna för försiktighetsåtgärderna vid en skälighetsbedömning, vilket framgår både av miljöbalkspropositionen och Lagrådets yttrande. Lagstiftaren har dock överlämnat till rättspraxis att avgöra vilka de övriga förhållandena är och hur nyttan av dessa ska uppskattas.

4 TILLÄMPNING: ÖVERSIKTLIG ANALYS AV RÄTTSFALL UNDER 2009-2014

Samtliga 51 domar som identifierades på det sätt som beskrevs i avsnitt 2 blev föremål för en översiktlig analys beträffande utfall med avseende på rimlighetsavvägningen (avsnitt 4.1), tolkning av rimlighet (avsnitt 4.2) och information i form av underlag för domstolen för att göra rimlighetsavvägningen (avsnitt 4.3). Som hjälpmedel för denna översiktliga analys användes det Word-dokument till vilket textavsnitt om rimlighetsavvägningen kopierades från domarna.

Tabell 1 beskriver de 51 domarna utifrån antal, överinstans, typ av verksamhet och typ av utsläpp för vart och ett av åren under perioden 2009-2014. Som framgår av tabellen rör domarna elva olika branscher; de vanligaste är energiindustrier (29 % av samtliga 51 domar) och kemiska industrier (16 %). Beträffande utsläpp är det vanligast med verksamheter som ger utsläpp till både luft och vatten (57 % av samtliga 51 domar), därefter utsläpp till vatten (24 %) och därefter utsläpp till luft (19 %).

Analysen av tolkning av rimlighet fokuserade på vad som framgår av domskälen, eftersom syftet är att säga något om hur domstolen har resonerat för att göra rimlighetsavvägningen. Av de 51 domarna var det 28 som i domskälen uttryckligen refererade (27 domar) till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken eller förde ett rimlighetsresonemang som implicit hänvisade till denna bestämmelse (1 dom). Grunddata för den översiktliga analys som redovisas nedan finns att tillgå i den separat tillgängliga Excel-filen.

Tabell 1 Deskriptiv statistik för de 51 utvalda domarna.

Årtal	Antal domar	Överinstans	Industriotyp	Typ av utsläpp
2009	14	14 MÖD	1 cementindustri 1 kemisk industri 2 transportindustrier 4 pappersmasseindustrier 6 energiindustrier	4 luft 4 vatten 6 luft och vatten
2010	7	2 HD 5 MÖD	1 avfallsindustri 1 kemisk industri 2 energiindustrier 3 transportindustrier	1 vatten 6 luft och vatten
2011	8	2 MÖD 6 MÖD	1 avfallsindustri 1 kemisk industri 1 gruvindustri 1 energiindustri 2 stålindustrier 2 hamnindustrier	2 luft 6 luft och vatten
2012	10	10 MÖD	1 gruvindustri 1 stålindustri 2 kemiska industrier 2 pappersmasseindustrier 4 energiindustrier	3 luft 3 luft och vatten 4 vatten
2013	7	7 MÖD	1 avfallsindustri 1 hamnindustri 1 kemisk industri 1 mejeriindustri 1 transportindustri 2 energiindustrier	1 luft 3 vatten 3 luft och vatten
2014	5	5 MÖD	1 petrokemisk industri 2 gruvindustrier 2 kemiska industrier	5 luft och vatten
Totalt	51	2 HD 49 MÖD	1 cementindustri 1 mejeriindustri 1 petrokemisk industri 3 avfallsindustrier 3 hamnindustrier 3 stålindustrier 4 gruvindustrier 6 transportindustrier 6 pappersmasseindustrier 8 kemiska industrier 15 energiindustrier	10 luft 12 vatten 29 luft och vatten

4.1 Utfall

I **Tabell 2** visas utfallet med avseende på rimlighetsbedömningen för samtliga 51 domar. I fyra fall fann domstolen det rimligt att genomföra vissa åtgärder i enlighet med 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken, vilket i praktiken inneburit att domstolen inte gick på bolagets linje. Två av dessa fall handlar om införande av svaggassystem på massaindustrier. I sex fall ansåg domstolen åtgärder vara orimliga, det har då exempelvis handlat om dyra invallningsåtgärder respektive minimitappning vid vattenkraftanläggningar. Utöver dessa fyra plus sex fall har vi funnit ett fall (MÖD mål nr. M 1114-08 (MÖD 2009:17)) där domstolen ansåg att tillsynsmyndigheten i fortsättningen har rätt att kräva mer långtgående åtgärder än vad som är företagsekonomiskt lönsamt. I fallet MÖD mål nr. M 2292-11 (se även avsnitt 5.6) bedömde domstolen två åtgärder (att upphöra med flytande svaveldioxid samt att förbättra säkerheten vid lossningsplats) och fann att den första var orimlig medan den andra var rimlig med hänsyn till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken. I fallet MÖD mål nr. M 676-12 (MÖD 2012:56) bedömde domstolen att Kammarkollegiets yrkande om en minimitappning på 1000 l/s var oskäligt att kräva, men fann samtidigt delvis i strid med bolaget att en lägre minimitappning, 200 l/s, var rimligt att kräva – en kompromiss således. Vi finner alltså att en skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken i rättspraxis både kan leda till att åtgärder bedöms vara rimliga och orimliga att genomföra beroende på en rad olika faktorer.

För den största delen av de genomgångna domarna har emellertid ingen bedömning alls kunnat göras (n/a). Det beror i många fall på att hänvisningen till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken är av principiell karaktär medan det i preciseringen av de faktiska villkoren inte framgår var en sådan bedömning har tillämpats. I andra fall upphävde överinstansen en tidigare dom med hänvisning till att 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken inte var tillämplig i det aktuella fallet. I ytterligare en stor mängd fall (24 av 51 genomgångna domar) finns ingen hänvisning alls till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken i domskälen, utan exempelvis i yttranden från motparter eller i deldomar. En av de 24 domarna, MÖD mål nr. M 7429-13 (se även avsnitt 6.8), innehåller ett resonemang som, utan uttrycklig hänvisning till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken, kan härledas till en rimlighetsavvägning. För utsläpp av svavelföreningar till luft (villkor 2) har det enligt domstolen inte ansetts rimligt att kräva att utsläppen begränsas längre än vad mark- och miljödomstolen har föreskrivit, men inte heller möjligt att mildra ett sådant krav.

Tabell 2 Utvalda domar och utfall.

Mål nr.	Verksamhetsutövare	Hänvisning till 2:7 i domskälen?	Rimlighetsbedömning
M 6913-07	Billerud Karlsborg AB	Ja	Rimligt
M 290-09	Filipstad Energi AB	Nej	n/a
M 2187-08	Fortum Dalälvens Kraft AB	Ja	n/a
M 3792-07	Växjö Energi AB	Ja	n/a
M 5069-07	Cementa AB	Ja	n/a
M 5367-08	E.ON Vattenkraft Sverige AB	Nej	n/a
M 1114-08	Scania CV AB	Ja	Potentiellt rimligt
M 5960-08	E.ON Vind Sverige AB	Nej	n/a
M 8893-08	Iggesund Paperboard AB	Ja	Rimligt
M 7933-08	Knauf Danogips GmbH	Nej	n/a
M 5579-07	Västerbergslagens energi AB	Nej	n/a
M 8675-08	Göteborg-Landvetter flygplats	Ja	n/a
M 5741-07	Bona Kemi AB	Ja	Ej rimligt
M 380-09	Södra Cell AB	Nej	n/a
M 5666-09	Perstorp Specialty Chemicals AB	Ja	Ej rimligt
M 3131-09	Ragn-Sells Avfallsbehandling AB	Ja	n/a
M 1441-09	Luftfartsverket	Nej	n/a
M 195-09	Luftfartsverket	Nej	n/a
T 4091-08	Fortum AB	Nej	n/a
T 1356-08 (NJA 2010 s. 516)	Volvo personvagnar AB	Ja	n/a
M 6061-09	E.ON Vattenkraft Sverige AB	Ja	Ej rimligt
M 4872-10	Sandvik AB	Nej	n/a
M 1956-10	Stockholms hamn AB	Ja	n/a
M 3023-10	E.ON Värme Sverige AB	Nej	n/a
M 4866-10	Luossavaara-Kiirunavaara AB	Nej	n/a
M 10664-10	SSAB Emea AB	Ja	Ej rimligt
M 6243-10	Perstorp Oxo AB	Ja	Ej rimligt
M 3488-10	Karlshamns hamn	Nej	n/a
M 2557-10	Söderhalls Renhållningsverk Aktiebolag	Nej	n/a
M 568-11	Elpatron AB	Ja	n/a
M 10108-11	E.ON Vattenkraft Sverige AB	Ja	n/a
M 2292-11	SCA Graphic Sundsvall AB	Ja	Rimligt/Ej rimligt
M 676-12	Fortum Generation AB	Ja	Rimligt/Ej rimligt
M 4117-11	Kemira Kemi AB	Ja	Ej rimligt
M 197-10	SCA Packaging Obbola AB	Ja	Rimligt
M 6799-11	Korsnäs AB	Nej	n/a
M 5077-11	SMA Svenska Mineral AB	Ja	n/a
M 8364-10	Outokumpu Stainless AB	Ja	n/a
M 10039-11	AB Fortum värme	Ja	n/a

M 7162-12	Skånemejerier AB	Nej	n/a
M 939-13	BIM Kemi Sweden AB	Ja	n/a
M 5737-12	Mälarenergi Vattenkraft AB	Nej	n/a
M 1004-12	SAKAB AB	Nej	n/a
M 2304-13	Växjö Energi AB	Nej	n/a
M 10479-12	Volvo personvagnar AB	Nej	n/a
M 10715-12	Oskarshamns kommun	Ja	Rimligt
M 5700-13	Axel Christiernsson AB	Nej	n/a
M 7429-13	Boliden Mineral AB	Nej	Ej rimligt
M 11797-13	Luossavaara-Kiirunavaara AB	Nej	n/a
M 740-14	Nynas AB	Nej	n/a
M 7307-13 och M 11820-13	Luossavaara-Kiirunavaara AB	Ja	n/a

4.2 Tolkning

För de 28 domar i vilka hänvisning till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken fanns i domskälen gjordes en genomgång av hur domskälen beskriver nytta och kostnader. Samtidigt undersöktes om domskälen innehöll några samhällsekonomiska aspekter för nyttosidan respektive kostnadssidan.

Tabell 3 ger samma slags beskrivning av dessa 28 domar som **tabell 1**. Antalet branscher som är representerade är nu nio, vilket är en minskning med endast två jämfört med samtliga 51 domar.

Tabell 3 Deskriptiv statistik för de 28 domarna med hänvisning till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken i domskälen.

Årtal	Antal domar	Överinstans	Industrityp	Typ av utsläpp
2009	8	8 MÖD	1 cementindustri 1 kemisk industri 2 transportindustrier 2 pappersmasseindustrier 2 energiindustrier	1 vatten 3 luft 4 luft och vatten
2010	4	1 HD 3 MÖD	1 avfallsindustri 1 kemisk industri 1 energiindustri 1 transportindustri	1 vatten 3 luft och vatten
2011	3	3 MÖD	1 kemisk industri 1 stålindustri 1 hamnindustri	1 luft 2 luft och vatten
2012	9	9 MÖD	1 gruvindustri 1 pappersmasseindustri 1 stålindustri 2 kemiska industrier 4 energiindustrier	3 luft 3 vatten 3 luft och vatten
2013	2	2 MÖD	1 hamnindustri 1 kemisk industri	2 luft och vatten
2014	2	2 MÖD	1 gruvindustri 1 kemisk industri	2 luft och vatten
Totalt	28	1 HD 27 MÖD	1 cementindustri 1 avfallsindustri 2 hamnindustrier 2 stålindustrier 2 gruvindustrier 3 pappersmasseindustrier 3 transportindustrier 7 kemiska industrier 7 energiindustrier	5 vatten 7 luft 16 luft och vatten

4.2.1 Nyttosidan

Allmänt

Som framgick av kapitel 3 är det skyddsåtgärdernas nytta för människors hälsa och miljön som särskilt ska beaktas vid rimlighetsavvägningen. Nyttan för människors hälsa är otvetydigt samhällsekonomiskt relevant, eftersom denna nytta påverkar människors välbefinnande. När det gäller nyttan för miljön är situationen något mer komplicerad, eftersom åtgärder som gynnar miljön kan motiveras både utifrån miljöns egen skull och utifrån miljöns betydelse för människan.

Att lagstiftaren vill ta hänsyn till båda dessa motiv står klart från lagkommentarer och förarbeten beträffande naturens skyddsvärde enligt 1 kap. 1 § miljöbalken. Anledningen till att naturen är skyddsvärd är inte bara för att den utgör livsmiljö för människan, utan även för att den har ett eget värde (Bengtsson et al., kommentar till 1 kap. 1 § miljöbalken, Norstedts Zeteo, 2015-01-24). Detta framgår även på flera ställen i prop. 1997/98:45, del 2, t.ex. *”Förutom att naturen har ett skyddsvärde som sådan är naturen och dess resurser en förutsättning för produktion och välfärd och för människans fortlevnad”* (s. 9). Miljöns betydelse för människan är samhällsekonomiskt relevant, eftersom detta handlar om påverkan på människans välbefinnande. Miljöns värde i sig själv kan dock tolkas som ett icke-antropocentriskt värde och är i så fall inte samhällsekonomiskt relevant. Vi konstaterar att nyttan för miljön således kan vara *större* än vad som återspeglas av miljöns betydelse för människans välbefinnande. Men vi konstaterar också att nyttan för miljön åtminstone delvis alltid handlar om dess betydelse för människans välbefinnande, och denna del är samhällsekonomiskt relevant. Om det på nyttosidan av rimlighetsavvägningen inte uttryckligen görs någon åtskillnad mellan nyttan för miljön som sådan och nyttan för miljön som livsmiljö för människan antar vi därför att den senare, samhällsekonomiskt relevanta, nyttan alltid ingår.

Av kapitel 3 framgick även att rimlighetsavvägningen ska ta hänsyn till andra aspekter än nyttan för människors hälsa och miljön samt kostnaderna för försiktighetsåtgärderna. Sådana andra aspekter på nyttosidan är ur ett CBA-perspektiv samhällsekonomiskt relevanta om de påverkar människors välbefinnande, men som framgick av avsnitt 2.4 kommer vi även att betrakta regionalekonomiska effekter som samhällsekonomiskt relevanta, även om de inte nödvändigtvis är relevanta för en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning med CBA. Exempel på sådana regionalekonomiska effekter kan vara positiva finansiella effekter för andra i samhället än verksamhetsutövaren och positiva effekter på sysselsättningen i ekonomin.

Resultat

Nyttosidan beskrevs i de allra flesta av de 28 fallen utifrån konsekvenser för människors hälsa och/eller miljön utan att några andra aspekter tas in i bilden. Det

här tolkar vi som att ett samhällsekonomiskt perspektiv har använts, eftersom konsekvenserna för hälsa och miljö har samhällsekonomisk relevans på det sätt som beskrevs under ”allmänt” ovan. Konsekvenserna beskrevs i form av utsläpp av förorenande ämnen till luft eller vatten, förbättrad situation för hotade arter, arters livsmiljöer, fiskbestånd, vattenkvalitet, ekologisk status i vattenförekomster, minskad försurning, och minskat buller. Domskälen beskrev oftast dessa konsekvenser i allmänna ordalag, men i vissa fall finns en precisering i form av t.ex. mängden av minskade utsläpp (avsnitt 5.8 om MÖD mål nr. M 7429-13, Rönnskärsverken, illustrerar detta beträffande minskade utsläpp av svavelföreningar) eller hänvisning till värden som beskriver ”god miljö” (avsnitt 5.4 om MÖD mål nr. M 8675-08, Landvetter flygplats (MÖD 2009:46), illustrerar detta beträffande riktvärden för buller).

I några enstaka fall vägde domstolen in andra aspekter än människors hälsa och miljön. Domskälen i en dom tar upp konsekvenser för fisket, i en dom nämner domskälen energihushållningspotential⁴, och i en dom nämner domskälen konsekvenser för landskapsbild och rennärning. Samtliga är konsekvenser som kan bedömas ha samhällsekonomisk relevans.

Det är dessutom värt att uppmärksamma att det finns en dom i vilken domskälen uttryckligen hänvisar till nytta i form av monetära värden av minskade utsläpp till miljön (se avsnitt 5.2 om MÖD mål nr. M 6913-07, Karlsborgs bruk (MÖD 2009:50)). Eftersom en monetarisering har skett kan denna nytta tolkas som ett mått på den del av nyttan för miljön som handlar om hur människors välbefinnande gynnas av de minskade utsläppen.

Sammanfattningsvis visar alltså domskälen att samhällsekonomiskt relevanta nyttor har vägts in i rimlighetsbedömningen. I de allra flesta fall rör det sig om nyttor för människors hälsa och/eller miljön, och i några få fall har andra samhällsekonomiskt relevanta aspekter nämnts. En dom indikerar dock att det råder oklarhet vad som avses med ”samhällsnytta”. I denna dom betonade domstolen att nyttosidan *inte* ska väga in samhällsnytta, utan enbart utgå från nyttan för enskilda boende. Denna dom handlade delvis om buller, och domstolen menade att de bullerkonsekvenser som är relevanta på nyttosidan är de hälsoeffekter som uppstår för enskilda boende till följd av flygtrafik, inte samhällsnyttan (se vidare avsnitt 5.4 om MÖD mål nr. M 8675-08, Landvetter flygplats (MÖD 2009:46)). Domstolen har ändå ett samhällsekonomiskt perspektiv om det faktiskt endast förelåg en påverkan på de enskilda boendes välbefinnande, men om även andras välbefinnande påverkas har domstolen i just

⁴ Energihushållning var även den nytta som togs upp i vid rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken i MÖD 2014:42, en nylig dom som kom efter avslutad datainsamling och som därför inte ingår i de 51 domar som analysen baserar sig på.

denna dom gjort en avgränsning som inte verkar helt förenlig med ett samhällsekonomiskt perspektiv.

4.2.2 Kostnadssidan

Allmänt

Av kapitel 3 framgick att bedömningen av ekonomisk rimlighet ska utgå ifrån branschförhållanden och inte ifrån verksamhetsutövarens betalningsförmåga. Men rimlighetsavvägningen ska även ta hänsyn till andra aspekter än nyttan för människors hälsa och miljön samt kostnaderna för försiktighetsåtgärderna. Det kan alltså inte uteslutas att det även på kostnadssidan kan vägas in andra aspekter, och dessa kan vara samhällsekonomiskt relevanta. Därför analyserades kostnaderna för skyddsåtgärderna utifrån tre frågor:

1. Utgick domstolen från det enskilda företags ekonomi när den såg på kostnadssidan av rimlighetsavvägningen?
2. Utgick domstolen från ett branschperspektiv när den såg på kostnadssidan av rimlighetsavvägningen?
3. Angav domskälen några samhällsekonomiskt relevanta aspekter på kostnadssidan av rimlighetsavvägningen? Med sådana aspekter avses här samhällsekonomiska aspekter *utöver* de som ryms inom punkt 1 eller 2, eftersom ekonomin för ett företag eller en bransch utgör en del av den totala samhälls ekonomin.

Resultat

Genomgången av domskälen i domarna visar att det endast i fem av 28 domar framgår om domstolen utgick från det enskilda företags ekonomi eller från ett branschperspektiv. Underlaget för att dra någon generell slutsats är med andra ord magert, och av de fem domarna med mer information framkommer en blandad bild:

- I två domar bedömer vi att domstolen hade ett tydligt branschperspektiv, men att viss hänsyn ändå togs till det enskilda företags ekonomi. Dessa domar var MÖD mål nr. M 6913-07, Karlsborgs bruk (MÖD 2009:50) och MÖD mål nr. M 8893-08, Iggesund bruk (MÖD 2009:39), se vidare avsnitt 5.2 och 5.3.
- I två domar ser domstolen ut ha lagt större vikt vid det enskilda företags ekonomi snarare än att ha haft ett branschperspektiv. Dessa domar var MÖD mål nr. M 6061-09, E.ON Edensforsens kraftverk (MÖD 2010:52) och MÖD mål nr. M 2292-11, SCA Östrands bruk, se vidare avsnitt 5.5 och 5.6.
- I en dom verkar domstolen ha haft ett bredare samhällsperspektiv än ett branschperspektiv på så sätt att den hänvisade till kostnader för utsläppsminskning i *andra* samhällssektorer för att göra rimlighetsbedömningen, men viss hänsyn togs ändå till det enskilda

företagets ekonomi. Denna dom var MÖD mål nr. M 7429-13, Rönnskärsverken, se vidare avsnitt 5.8.

Sammanfattningsvis ger de allra flesta domarna ingen uttrycklig information i domskälen om domstolen vägde in det enskilda företagets ekonomi eller om domstolen hade ett branshperspektiv vid rimlighetsavvägningen. I fem av 28 domar finns dock sådan information. I två av dessa domar ser verksamhetsutövarens företagsekonomiska situation ut att ha spelat en dominerande roll. I de tre andra domarna togs viss företagsekonomisk hänsyn, men i två av dessa dominerar ett branshperspektiv och i en dom ett bredare samhällsperspektiv. Den senare domen kan därför anses vara ett exempel på när samhällsekonomiskt relevanta aspekter enligt punkt 3 togs upp i domskälen, eftersom jämförelse sker med kostnader för utsläppsminskning i andra samhällssektorer. Några andra samhällsekonomiskt relevanta aspekter på kostnadssidan enligt punkt 3 togs inte upp i domskälen i någon av de 28 domarna. Detta innebär att domskälen inte tog upp exempelvis sysselsättningseffekter till följd av skyddsåtgärder.

4.3 Information

I de fall där rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken har gjorts har vi inte hittat något exempel där domstolen ansåg sig sakna underlag för bedömningen. I de fall där domstolen upphävde en dom utfärdad av tidigare instans eller av olika skäl inte fann en bedömning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken vara tillämplig handlade motiveringen om tolkning av lagrummet snarare än om bristande underlag. Beträffande hur nytta och kostnader har redovisats, se avsnitt 4.2.

5 TILLÄMPNING: FÖRDJUPAD ANALYS AV ETT URVAL AV DOMAR

Ett syfte med den översiktliga analysen var att identifiera de domar som verkar ge allra mest information om vad som har spelat roll för domstolarnas rimlighetsavvägning, t.ex. genom att domstolen i domskälen har resonerat relativt utförligt om nyttor och kostnader. Åtta domar identifierades som viktiga att gå vidare med genom att göra en mer detaljerad analys. Dessa domar redovisas i avsnitten 5.1 - 5.8 nedan. För samtliga dessa domar sammanfattas vad som framgår av domskälen. Dessa sammanfattningar innehåller enbart vad domstolen angav i domskälen, men ibland har texten i domskälen redigerats för att göra framställningen mer effektiv. Därefter följer en kommentar i form av vår egen analys. I avsnitt 5.9 finns en avslutande kommentar.

Tabell 4 beskriver de åtta domarna på samma sätt som de 51 domarna i **tabell 1** och de 28 domarna i **tabell 3**. Antalet branscher som är representerade är nu fem.

Tabell 4 Deskriptiv statistik för de åtta domarna som ägnas en detaljerad analys.

Årtal	Antal domar	Överinstans	Industrityp	Typ av utsläpp
2009	4	4 MÖD	1 kemisk industri 1 transportindustri 2 pappersmasseindustrier	1 luft och vatten 3 luft
2010	1	1 MÖD	1 energiindustri	1 vatten
2011	0			
2012	1	1 MÖD	1 kemisk industri	1 luft
2013	0			
2014	2	2 MÖD	1 gruvindustri 1 kemisk industri	2 luft och vatten
Totalt	8	5 MÖD	1 energiindustri 1 gruvindustri 1 transportindustri 2 pappersmasseindustrier 3 kemiska industrier	1 vatten 3 luft och vatten 4 luft

5.1 MÖD mål nr. M 5741-07, dom 2009-01-22, Bona AB i Malmö (MÖD 2009:5)

Klagande och motpart: Bona AB

Klagande och motpart: Länsstyrelsen i Skåne län

Motparter: Malmö stad och Naturvårdsverket

Saken: Ansökan om utökat tillstånd för verksamheten vid Bona AB: s anläggning i Malmö stad, Skåne län

Domskälen

I målet hade Bona AB bedrivit verksamhet på platsen sedan år 1959, och bolaget ansökte om tillstånd för befintlig och utökad verksamhet vid anläggningen. Länsstyrelsen i Skåne län och Malmö stad vände sig mot att bolaget inte hade redovisat alternativa lokaliseringar för den sökta produktionsökningen, och hänvisade till att bolaget vid ansökan om nytt tillstånd till verksamhet i Trelleborg hade redovisat att lokalisering i Trelleborg var den bästa i jämförelse med Malmö. Bolaget redogjorde för sin del att kostnaden för en anläggning i Trelleborg med plats för enbart den planerade utökningen kunde beräknas uppgå till 300 Mkr. I Malmö beräknades investeringen för utökningen uppgå till 10 Mkr.

MÖD konstaterade att även om verksamheten hade bedrivits under lång tid på platsen skulle bestämmelsen om bästa lokalisering tillämpas på verksamheten, enligt 2 kap. 6 § miljöbalken. MÖD anförde vidare att bestämmelsen i princip innebär att det går att kräva en omlokalisering av befintlig verksamhet. Vid prövningen måste emellertid också skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken tillämpas. Enligt den bestämmelsen ska bland annat lokaliseringsbestämmelsen i 2 kap. 6 § miljöbalken tillämpas på så sätt att inte orimliga krav ställs på verksamhetsutövaren. MÖD hänvisade i denna del till sitt avgörande i MÖD 2005:39.⁵

Ansökan avsåg tillstånd att driva anläggningen i Malmö vid full kapacitet utan några betydande ytterligare investeringar i processutrustningen. Den utökade verksamheten skulle enligt bolaget inte medföra någon riskförändring av betydelse. De risker som verksamheten skulle medföra var sålunda alltjämt risker i fråga om utsläpp till vatten samt utsläpp i samband med brand.

⁵ I MÖD 2005:39 angav MÖD i domskälen att den grundvattentäkt som var berörd av miljöfarlig verksamhet så långt som möjligt ska skyddas mot föroreningar. MÖD menade vidare att även om det vore önskvärt att ingen miljöfarlig verksamhet bedrevs inom skyddsområdet får det inte ställas orimliga krav på en verksamhetsutövare som är etablerad på platsen. MÖD konstaterade att en omlokalisering av verksamheten skulle medföra betydande kostnader för bolaget, åtminstone drygt 13 Mkr. Därför fann MÖD att verksamheten kan tillåtas med erforderliga skyddsåtgärder.

Av utredningen framgick att bolaget hade vidtagit åtgärder för att minska dessa risker. Det gällde åtgärder för uppsamling av kemikalier i samband med lossning, åtgärder inom byggnaderna för att förhindra utflöde av kemikalier till avlopp, åtgärder i dagvattenssystemet för att förhindra utflöde av föroreningar till Sege å samt släckvattenbassänger i byggnaderna. MÖD bedömde att riskerna därmed hade begränsats till en nivå som kunde godtas.

Med den minskning av risken som bolaget hade genomfört, ansåg MÖD att den kvarvarande risken inte motiverade den kostnad det skulle innebära att välja en annan plats för den utökade produktionen. Med de villkor miljödomstolen vid Växjö tingsrätt hade föreskrivit om skyddsåtgärder var verksamheten således tillåtlig och det fanns inte skäl att enligt vare sig 2 kap. 6 § eller 9 § miljöbalken neka tillstånd till utökningen.

Kommentar

I förevarande mål har verksamhetens lokalisering varit av avgörande betydelse för rimlighetsavvägningen. Bolaget argumenterade för att en annan lokalisering än den befintliga skulle göra den sökta produktionsökningen mycket mer kostsam. MÖD ansåg uppenbarligen att det inte var rimligt att ytterligare minska de miljörisker som produktionen skulle medföra till den kostnad som en annan lokalisering skulle medföra. Andra aspekter än risker för miljö (särskilt vattenmiljö) och hälsa på grund av förorenande kemikalier verkar inte ha spelat roll för nyttosidan av rimlighetsavvägningen.

Det framgår inte av domskälen om MÖD bedömde kostnadernas storlek (300 Mkr) som små eller stora utifrån bolagets enskilda ekonomi eller utifrån ett bredare branschperspektiv. I MÖD 2005:39 ansågs 13 Mkr vara ”betydande kostnader”. Bolaget anförde att 300 Mkr vida överskrider de nivåer som rättspraxis har fastslagit gällande annan lokalisering och hänvisade till domen i MÖD mål nr. M 5396-06, där det handlade om 10 Mkr. Även om det inte uttryckligen framgår av domskälen kan det alltså inte uteslutas att MÖD bedömde kostnadernas storlek utifrån vad som har ansetts vara rimligt i andra sammanhang, men detta blir snarast en gissning.

5.2 MÖD mål nr. M 6913-07, dom 2009-12-08, Karlsborgs bruk (MÖD 2009:50)

Klagande: Billerud Karlsborg AB

Motparter: Länsstyrelsen i Norrbottens län och Naturvårdsverket

Saken: Tillstånd till nuvarande och utökad pappersproduktion m.m. vid Karlsborgs Bruk i Kalix kommun; nu fråga om slutliga villkor för utsläpp till luft av processvavel

Domskälen

Huvudfrågan i målet gällde om det vid den avvägning som enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska göras vid tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna kunde anses

orimligt att kräva att bolaget i detta fall uppfyller kravet enligt 2 kap. 3 § miljöbalken att använda bästa möjliga teknik. Naturvårdsverket och länsstyrelsen bedömde att uppsamling av gaser med efterkommande förbränning (s.k. svaggassystem) utgjorde bästa möjliga teknik. Denna bedömning hade bolaget inte någon invändning emot, och bedömningen delades av såväl MÖD som tidigare av miljödomstolen.

Bolaget hade beräknat kostnaden för ett komplett svaggassystem till 75 Mkr, motsvarande ca 12,2 Mkr per år för kapital och drift. Vidare anförde bolaget (i) att det inte befann sig i en situation där investeringar av det här slaget var planerade för den närmaste framtiden, varför kostnaderna rörde en installation som skulle bli orimligt hög, (ii) att den rådande lågkonjunkturen hade försatt bolaget i en pressad ekonomisk situation samt (iii) att bolaget under år 2011 hade att genomföra en investering om ca 55 Mkr i ett stofffilter.

Naturvårdsverket hade å sin sida beräknat den årliga kostnaden för ett komplett svaggassystem till 9-10 Mkr/år. Dessutom hade man gjort ett försök att beräkna nyttan av utsläppsminskningen och därvid kommit fram till ett belopp på ca 4 Mkr/år avseende det minskade svavelutsläppet och ca 9 Mkr/år avseende de flyktiga organiska föreningar (VOC) som också skulle reduceras genom ett svaggassystem.

MÖD konstaterade att utvecklingen i fråga om rening av svavelutsläpp nått den nivån att många cellulosaindustrier redan har installerat svaggassystem. Med hänsyn till detta borde mycket tungt vägande skäl krävas för att sådana industrier av den aktuella storleken ska få bedriva sin verksamhet utan sådan rening. MÖD delade miljödomstolens bedömning att bolaget inte kan ha ansetts visa att det skulle vara orimligt att uppfylla det av miljödomstolen beslutade utsläppskravet. Innebörden av detta var att ett svaggassystem eller motsvarande måste installeras. MÖD biföll dock bolagets yrkande angående tidpunkten för när villkoret ska träda i kraft och sköt fram denna till den 1 januari 2014. I sitt bifall tog MÖD hänsyn till vad bolaget hade anfört om behovet av genomförandetid och den större miljöinvestering som bolaget redan var ålagt att göra.

Kommentar

Av domskälen är det tydligt att MÖD bedömde rimligheten utifrån den normala situationen för cellulosaindustrier, nämligen att många sådana industrier hade vidtagit den skyddsåtgärd som bolaget i det här fallet ville slippa. Bolaget hänvisade därvid bl.a. till sin ekonomiska situation, som till följd av lågkonjunktur på kort tid hade försämrats till en situation med betydande förluster. Dessutom skulle bolaget vidta andra stora miljöinvesteringar. Detta tog MÖD hänsyn till genom att skjuta fram genomförandetiden för att installera svaggassystemet.

Bolaget menade också att svaggassystemet endast skulle leda till marginella positiva miljöeffekter. Enligt bolaget syftar installation av svaggassystem vid sulfatmassafabriker normalt främst till att minska problem med lukt i omgivningen, men bolaget menade att de få klagomål som förekommit avseende lukt under senare

är nästan helt kunde kopplas till störningar i systemet för starka gaser eller till andra produktionsstörningar.

Naturvårdsverket använde en avskrivningstid och en ränta som ledde till lägre årliga kostnader för skyddsåtgärden än de som beräknades av bolaget. Vidare konkretiserade Naturvårdsverket nyttan genom att använda monetära schablonvärden från trafiksektorn för att värdera minskade utsläpp av svavel och VOC. Verket nämnde också att det även finns en nytta av minskad lukt, men att denna inte var möjlig att värdera i pengar.

Som framgår ovan redovisade domskälen de olika kostnads- och nyttoberäkningarna, men utan att kommentera dem närmare. Det allra viktigaste skälet för MÖD:s bedömning verkar ha varit vad som var gängse skyddsåtgärd i branschen.

5.3 MÖD mål nr. M 8893-08, dom 2009-12-08, Iggesund bruk (MÖD 2009:39)

Klagande: Iggesund Paperboard AB

Motparter: Länsstyrelsen i Gävleborgs län och Naturvårdsverket

Saken: Ansökan om tillstånd för nuvarande och framtida verksamhet vid Iggesunds Bruk, Hudiksvalls kommun; nu fråga om slutliga villkor för utsläpp till luft av processsvavel

Domskälen

MÖD, miljödomstolen, Naturvårdsverket och länsstyrelsen bedömde alla att de diffusa utsläppen av svavelgaser från bolagets anläggning behöver minska i större utsträckning än vad bolaget yrkade. Bästa möjliga teknik bedömdes vara uppsamling av gaserna med efterföljande förbränning, ett s.k. svaggassystem, vilket bolaget instämde i.

Frågan var därför om det vid den avvägning som enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska göras vid tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna kan anses orimligt att kräva att bolaget i detta fall ska uppfylla kravet enligt 2 kap. 3 § miljöbalken att använda bästa möjliga teknik.

Bolaget beräknade att installation av ett svaggassystem i befintlig anläggning skulle kosta sammanlagt 150 Mkr och anförde att denna kostnad inte skulle stå i rimlig proportion till miljönyttan med åtgärden. Vidare anförde bolaget att kostnaderna relaterade till de nuvarande sodapannorna skulle vara utan värde vid anläggande av en ny sodapanna som bolaget hade ansökt om tillstånd för och som skulle ersätta de två befintliga sodapannorna. Bolaget uppgav dessutom att man vid anläggandet av en ny sodapanna avser att även installera en ny mottrycksturbin samt ett nytt svaggassystem. Bolaget beräknade kostnaden för ett komplett svaggassystem i samband med installation av denna nya panna till 75 Mkr. Kostnaden att åtgärda

den befintliga anläggningen skulle enligt bolaget försvåra möjligheterna att genomföra detta investeringsprojekt. Naturvårdsverket och länsstyrelsen ifrågasatte inte denna bedömning men ansåg att det går att vidta åtgärder i befintlig anläggning på enskilda källor, som skulle minska dagens utsläpp.

MÖD konstaterade att utvecklingen i fråga om rening av svavelutsläpp nått den nivån att många cellulosaindustrier redan har installerat svaggassystem. Med hänsyn till detta borde mycket tungt vägande skäl krävas för att sådana industrier av den aktuella storleken ska få bedriva sin verksamhet utan sådan rening. I detta fall delade dock MÖD bolagets uppfattning att en installation av ett svaggassystem till de befintliga äldre sodapannorna till en kostnad av 150 Mkr inte skulle vara rimligt. Bolaget hade dock ansökt om tillstånd till installation av en ny sodapanna som ska ersätta de två befintliga. MÖD fann att bolaget inte kan anses ha visat att det skulle vara orimligt att uppfylla det av miljödomstolen beslutade utsläppskravet efter att denna nya sodapanna har tagits i drift. Innebörden av det angivna utsläppskravet på 0,1 kg svavel per ton massa var att ett svaggassystem eller motsvarande måste installeras. MÖD konstaterade att bolaget i ansökan om tillstånd till ny sodapanna även ansökte om att få installera ett svaggassystem. Därför fann MÖD att krav på detta borde ställas som slutliga villkor. Eftersom de planerade investeringarna kräver en lång genomförandetid fann MÖD även att villkoret inte skulle börja gälla förrän den 1 januari 2014.

Kommentar

I domskälen förde MÖD resonemang som påminner starkt om domskälen i domen i MÖD mål nr. M 6913-07, se avsnitt 5.2. MÖD fann det rimligt att installation av svaggassystem vidtas som en skyddsåtgärd, eftersom sådana system var gängse i branschen. Men med hänvisning till den av bolaget beräknade kostnaden fann MÖD det inte rimligt att ett sådant system kopplas till de befintliga sodapannorna, eftersom bolaget hade ansökt om att installera en ny sodapanna som skulle ersätta de befintliga. Skyddsåtgärden borde istället gälla för den nya sodapannan.

MÖD nämnde inga nyttor i domskälen och verkade i detta fall ha tagit hänsyn till både vad som var en normal skyddsåtgärd för branschen och de stora kostnader som skyddsåtgärden skulle medföra för det enskilda företaget om åtgärden skulle behöva vidtas redan för de befintliga sodapannorna. Uppenbarligen bedömde MÖD det vara rimligt att skjuta minskningen av utsläpp till tidpunkten för installation av den nya sodapannan, dvs. flera år framåt i tiden.

5.4 MÖD mål nr. 8675-08, dom 2009-12-22, Landvetter flygplats (MÖD 2009:46)

Klaganden: Luftfartsverket, Naturvårdsverket och Ola Christensson

Motpart: Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Saken: Omprövning av verksamheten vid Göteborg-Landvetter flygplats, Härryda kommun, Västra Götalands län; uppskjutna frågor

Observera: Domen handlade delvis om bullerskyddsåtgärder, för vilka rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken var aktuell.

Domskäl

MÖD hänvisade till infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) och de riktvärden för trafikbuller som angavs i denna. MÖD konstaterade att MÖD i tidigare mål (t.ex. MÖD 2005:62, MÖD 2005:63 och MÖD 2007:16) som gällt buller från väg- och järnvägstrafik hade anfört att dessa riktvärden får anses motsvara en god miljö. När det gäller flygtrafik angav infrastrukturpropositionen utomhusnivån 55 dB(A). Åtgärder mot störningar i befintlig bebyggelse borde enligt propositionen vidtas för att nå inomhusvärdena 30 dB(A) ekvivalentnivå samt nattetid 45 dB(A) maximalnivå. Vidare angavs vilka fastigheter som i en första och en andra etapp bör åtgärdas.

Det villkor som hade överklagats anger en maximalbullernivå på FBN (flygbullernivå) 60 dB(A). Naturvårdsverket yrkade att åtgärder skulle vidtas även vid fastigheter som utsätts för FBN 55 dB(A) och däröver. Luftfartsverket redovisade att Naturvårdsverkets yrkande skulle medföra att 20-30 ytterligare fastigheter skulle behöva åtgärdas jämfört med vad som skulle följa av miljödomstolens villkor. Luftfartsverket uppskattade kostnaden för bullerisoleringsåtgärder till ca 250 000 kronor per fastighet, dvs. totalt 7,5 Mkr.

MÖD biföll Naturvårdsverkets yrkande. MÖD delade verkets uppfattning att FBN-nivåer som överstiger 55 dB(A) inte kan betraktas som god miljö. Den omläggning av flygvägarna som hade genomförts innebar också att det delvis var andra fastigheter än tidigare som utsätts för högre bullernivåer från flyget. För dessa fastigheter var det fråga om nya förhållanden. Kostnaden för de tillkommande åtgärderna sågs därför i det här fallet inte som orimlig.

Luftfartsverket yrkade ett tillägg till villkoret som innebar att, utöver bostadens standard och värde, även samhällsnytta och effekt ska kunna vägas in vid bedömningen av vilka åtgärder som ska vidtas. MÖD ansåg att ett sådant tillägg skulle ge en alltför stor möjlighet att jämka villkorets krav. MÖD menade att det heller inte är samhällsnyttan utan nyttan för den boende som enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska vägas mot kostnaden för åtgärderna. MÖD avslog därför Luftfartsverkets yrkande.

Kommentar

MÖD utgick i sitt domslut från att god miljö med avseende på ljud definieras av riktvärden angivna i infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53), och vägde även in i rimlighetsavvägningen att det är fastigheter som tidigare inte var utsatta för högre bullernivåer från flyget som skulle beröras. MÖD fann att kostnaden 7,5 Mkr för bullerskyddsåtgärder var rimlig.

Beträffande nyttan så betonade MÖD att rimlighetsavvägningen ska utgå från nyttan för enskilda boende, *inte* samhällsnyttan. Detta står i motsats till det av Luftfartsverkets föreslagna villkoret att "åtgärderna behöver vidtas endast om kostnaderna är rimliga med hänsyn till byggnadens standard och värde och med hänsyn till den samhällsnytta och effekt som uppnås" (s. 6). Luftfartsverket menade dessutom att de bullerskyddsåtgärder som skulle bli aktuella endast skulle resultera i "en knappt hörbar" skillnad (1-3 decibel).

Även Boverket och Transportstyrelsen menade att de bedömningar om vilka åtgärder som ska vidtas inte bara skulle ta hänsyn till kostnadernas rimlighet med hänsyn till bostadens standard utan även till den samhällsnytta och effekt som skulle uppnås.

Vad som faktiskt avsågs med "samhällsnytta" är oklart från domen, men Transportstyrelsen menade beträffande ett annat verksamhetsvillkor att villkoret borde bli mer flexibelt med avseende på flygverksamheten. Detta "för att effektivisera flygverksamheten och därmed öka samhällsnyttan" (s. 26). Det verkar därför rimligt att anta att "samhällsnytta" utifrån Luftfartsverkets, Boverkets och Transportstyrelsen i det här fallet avsåg den nytta som flygverksamhet ger samhället.

Naturvårdsverket å sin sida argumenterade för bullerskyddsåtgärder utifrån ett skarpare bullervillkor eftersom "kostnaderna för sådana åtgärder är enligt verkets mening inte oskäligen med hänsyn till flygbullrets hälsoeffekter och till den samhällsnytta bullerskyddsåtgärderna medför" (s. 12). Här dyker alltså "samhällsnytta" upp igen, men avser i detta fall alltså en nytta *utöver* positiva hälsoeffekter och uppenbarligen en annan typ av nytta än den nytta som Luftfartsverket, Boverket och Transportstyrelsen ville väga in. Det råder alltså en oklarhet om vad som avses med "samhällsnytta".

MÖD menade i alla händelser att "samhällsnytta" inte kunde ses som relevant för rimlighetsavvägningen. Detta kan tolkas som att nyttan i det här fallet handlade om nyttan för enskilda boende av ett minskat buller, men om även andras välbefinnande än de boendes skulle gynnas av ett minskat buller verkar domstolen ha haft ett mer begränsat perspektiv än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Vidare utgick MÖD i sin bedömning från ett riktvärde som definition på god miljö. Att effekten av ett skarpare villkor enligt Luftfartsverket inte skulle bli stor verkar alltså inte ha spelat någon avgörande roll. Det centrala var istället att det fastställda riktvärde som tolkas som "god miljö" skulle uppnås.

5.5 MÖD mål nr. 6061-09, dom 2010-09-09, E.ON Edensforsens kraftverk (MÖD 2010:52)

Klagande: Kammarkollegiet

Motparter: E.ON Vattenkraft Sverige AB och Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Saken: Tillstånd till upprustning och effektivisering av Edensforsens kraftverk i Ångermanälven

Observera: I målet yrkade Kammarkollegiet bl.a. att återförvisa målet till miljödomstolen för vidare prövning. Yrkandet syftade till att bestämma skäliga skyddsåtgärder, t.ex. föreskrift om minimitappning.

Domskälen

MÖD konstaterade att älvfåran vid Edensforsens vattenkraftverk visserligen tillåts enligt de gällande gamla tillstånden vara torrlagd en stor del av året, men menade att möjligheterna att föreskriva rimliga skyddsåtgärder mot torrläggningens skadeverkningar ändå ska bedömas inom ramen för en tillståndsprövning enligt miljöbalken. Den skyddsåtgärd som närmast skulle kunna komma ifråga är ett åläggande för bolaget att alltid låta en viss mängd vatten framrinna i älvfåran. En sådan s.k. minimitappning kan i detta sammanhang dock bara hänföras till den ökade vattenbortledningen och den ytterligare torrläggning av älvfåran som därmed skulle åstadkommas. MÖD konstaterade att parternas argumentation tydde på att andra skyddsåtgärder än en minimitappning kunde uteslutas.

MÖD hänvisade till att enligt Kammarkollegiet och övriga myndigheter skulle en i genomsnitt årlig minimitappning om ca 8 m³/s i torrfåran ge påtaglig ekologisk effekt och enligt Fiskeverkets oemotsagda påstående skulle redan ett par kubikmeter kontinuerligt vattenflöde i en för ändamålet anpassad fåra avsevärt förbättra förhållandena. MÖD konstaterade dock att det var omöjligt att inom ramen för denna prövning föreskriva skyddsåtgärder som skulle inskränka bolagets rätt enligt gällande tillstånd. MÖD bedömde att redan genom de uppgifter som fanns i målet om bolagets kostnader för och vinst av effektiviseringen stod det klart att den energiproduktionsförlust som skulle följa av de minimitappningsmängder som myndigheterna eftersträvar var så stor att ett sådant minimitappningsvillkor inte skulle kunna föreskrivas utan ett omprövningsförfarande enligt miljöbalken.

MÖD tog sedan upp frågan om bolagets vinst av att effektivisera kraftverket ändå skulle skapa utrymme för att förena tillståndet med villkor om minimitappning. MÖD menade att genom utredningen i målet och särskilt efter vad som iaktogs vid syn kunde det hållas för visst att den förhållandevis måttliga minimitappningsmängd, maximalt ca 250 liter per sekund, som i så fall skulle kunna bli aktuell, inte skulle ge sådan miljömässig nytta i torrfåran vid kraftverket så att denna skyddsåtgärd enligt 2 kap. 3 § miljöbalken undgår att betraktas som orimlig vid avvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. MÖD gav därför inte bifall till Kammarkollegiets yrkande att återförvisa målet till miljödomstolen.

Ett av MÖD:s hovrättsråd var skiljaktigt, och anförde som skäl för sin skiljaktiga mening att det med anledning av att torrfåran skulle vara torrlagd längre tid än idag är det motiverat att överväga vilka möjliga skyddsåtgärder som står till buds för att förhindra ytterligare skadeverkningar på miljön. Hovrättsrådet ansåg att varken miljökonsekvensbeskrivningen eller den utredning i övrigt som bolaget presenterade

i målet hade ett sådant innehåll att det går att avgöra om ett villkor om minimitappning borde föreskrivas och i så fall vilken nivå som skulle vara rimlig. Inte heller hade bolaget presenterat sådant underlag som gör det möjligt att jämföra nyttan av en viss minimitappning med kostnaderna för en sådan åtgärd. Hovrättsrådet ansåg därför att Kammarkollegiets yrkande skulle bifallas.

Kommentar

Beträffande kostnader för skyddsåtgärder kan konstateras att MÖD i sitt domslut tog upp de vinster som effektiviseringen av kraftverket skulle leda till och om dessa skulle göra det rimligt att införa ett villkor om minimitappning. Det verkar med andra ord som om det var det enskilda företagets ekonomiska situation som MÖD fäste vikt vid.

De nyttor som MÖD berörde i domskälen handlade om vattenmiljön och vattenflödenas betydelse för fisk. Remissyttranden från Naturvårdsverket, Fiskeriverket och Sollefteå kommun betonade vattenanknutna värden, ekologiska värden och målet enligt vattenförvaltningen att uppnå god ekologisk status. Nyttorna handlade alltså om nyttor för miljön.

Det hovrättsråd som hade skiljaktig mening betonade att det inte fanns tillräcklig information om nyttor och kostnader för att kunna göra en rimlighetsavvägning, och att det var bolaget som hade underlåtit att presentera ett sådant underlag.

5.6 MÖD mål nr. M 2292-11, dom 2012-05-04, SCA Östrands bruk

Klagande: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Motpart: SCA Graphic Sundsvall AB

Saken: Villkor angående användning av flytande kondenserad svaveldioxid m.m. vid ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad produktion vid SCA Östrand i Timrå kommun

Domskälen

MÖD konstaterade att MSB i första hand yrkade att ett villkor ska meddelas som skulle innebära att den process som används i verksamheten för att framställa SO₂-vatten och natriumsulfit senast två år efter att domen vunnit laga kraft ska vara sådan att flytande kondenserad svaveldioxid inte behöver lagras och användas. MSB anförde att de flesta bruk i branschen har övergått till en annan teknik som innebär att flytande kondenserad svaveldioxid inte behöver köpas in och lagras. Bolaget anförde bl.a. att andra bruk i branschen inte är jämförbara med SCA Östrand eftersom de övriga förbrukar betydligt större mängder flytande svaveldioxid per år än vad SCA Östrand gör och att kostnaden för en sådan investering är orimlig vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Bolaget uppgav en investeringskostnad om 50 Mkr för att gå över till att istället förbränna svavel i en ugn.

MÖD menade att flytande kondenserad svaveldioxid är en av de farligaste industrikemikalierna som används i Sverige och att det därför är angeläget att begränsa användningen av kemikalien så långt som möjligt. Men MÖD menade också att kostnaden 50 Mkr för att införa en annan teknik måste ställas i relation till den tämligen ringa mängd svaveldioxid, 1200 ton, som förbrukas per år vid SCA Östrand i jämförelse med andra bruk i branschen. MÖD fann därför att det vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken inte var rimligt att förena tillståndet i detta fall med ett villkor som skulle innebära att bolaget ska upphöra att köpa in och lagra flytande kondenserad svaveldioxid. MÖD avslag således MSB:s förstahandsyrkande.

MÖD övergick därefter att behandla MSB:s andrahandsyrkande, nämligen att ett villkor ska meddelas om att lagringscisterner och lossningsplatsen för flytande kondenserad svaveldioxid senast ett år efter att domen vunnit laga kraft ska vara inbyggd och försedd med sprinkleranordningar för nedtvättning av svaveldioxidgas.

MSB anförde att nyttan av att bygga in lossningsplatsen är att förhindra spridning av svaveldioxid vid en olycka i samband med lossning. Bolaget anförde att de vidtagit en rad åtgärder för att förbättra säkerheten i samband med lossning, att ett villkor om att bygga in lossningsplatsen borde föregås av en ny riskanalys baserad på aktuella hanteringsmängder, att kostnaden för att bygga in lossningsplatsen skulle uppgå till 8,7 Mkr, samt att en inbyggd lossningsplats skulle försämra arbetsmiljön för lossningspersonalen.

MÖD konstaterade att en inbyggnad av lossningsplatsen skulle avsevärt minska risken för spridning av giftig gas vid en olycka. MÖD konstaterade vidare att bolaget visserligen vidtagit ett flertal åtgärder för att minimera risken för ett läckage eller slangbrott, men ansåg ändå vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken att det är rimligt att lossningsplatsen säkras genom att byggas in. Den ökade risk för personalen vid lossning som bolaget hade påtalat menade MÖD kan hanteras med lämplig skyddsutrustning och utrymningsvägar. MÖD biföll således MSB:s andrahandsyrkande.

Kommentar

På nyttosidan i det här fallet fanns särskilt risker för människors hälsa. MSB konstaterade att flytande kondenserad svaveldioxid tillsammans med ammoniak och klor är några av de farligaste industrikemikalierna som används i Sverige. Förgiftningsriskerna är så stora att ett okontrollerat utsläpp kan innebära att de exponerade kan få svåra eller till och med dödliga lungskador. Enligt domskälen instämde MÖD i denna bedömning av den höga farligheten. Bolaget redogjorde dock för en rad olika vidtagna säkerhetsåtgärder som hade minskat sannolikheten för och konsekvensen av en olycka och menade därför att det skulle vara orimligt att kräva ytterligare åtgärder för att reducera den kvarvarande risken. MÖD kommenterade dock inte nyttans storlek i sina domskäl.

Beträffande kostnader nämnde MÖD i domskälen att situationen på SCA Östrand inte var jämförbara med andra bruk på grund av en relativt liten förbrukning av

svaveldioxid. Bolaget betonade också att det inte fanns någon jämförbarhet: ”jämförelser [kan] endast göras med likartade verksamheter dvs. CTMP-fabriker av samma storlek som bolagets CTMP-fabrik. Enligt bolagets bedömning bör det vara omöjligt för varje CTMP-fabrik med en produktion av omkring 100 000 ton massa per år att investera 50 miljoner kr för att reducera en risk motsvarande den som identifierats för svaveldioxidhanteringen i bolagets säkerhetsrapport. Ett branschtypiskt företag kan inte bära en sådan kostnad.” (s. 8). MSB menade däremot, med hänvisning till åtgärder och investeringar som gjorts vid andra bruk för att avveckla användningen av kondenserad svaveldioxid, att en avveckling därför skulle vara ekonomiskt möjlig för ett typiskt företag i branschen. Det här illustrerar svårigheten att definiera ”branschen”, eftersom de flesta verksamheter har sina särskilda egenskaper. Uppenbarligen utgick MÖD i sin rimlighetsavvägning från den specifika verksamhetens egenskaper snarare än att bedöma vad som var ekonomiskt rimligt för bruket som helhet eller bolaget som helhet. I motsats till bolaget menade MSB att ”skälighetsavvägningen i denna fråga ska inte göras isolerat på den del av verksamheten inom SCA Östrandfabriken som utgörs av CTMP-fabriken och dess ekonomiska bärkraft. Avvägningen ska åtminstone göras utifrån hela den verksamhet som bedrivs vid fabriken i Östrand” (s. 4).

MÖD biföll dock MSB:s andrahandsyrkande, vilket innebar att kostnaden på 8,7 Mkr för att bygga in lossningsplatsen bedömdes vara rimlig i förhållande till den riskreduktion som denna skyddsåtgärd skulle medföra. Det kan här observeras att MÖD i domskälen nämnde ökade arbetsmiljörisker, men att dessa ökade risker kan hanteras med hjälp av skyddsutrustning och utrymningsvägar. Arbetsmiljörisken ansågs uppenbarligen relevant för MÖD att ta hänsyn till i rimlighetsavvägningen. Sådana risker handlar om människors hälsa, och de är även företagsekonomiskt relevanta på grund av att arbetsskador kan medföra att ett bolag blir skyldig att betala skadestånd.

5.7 MÖD mål nr. M 7307-13 och M 11820-13, dom 2014-06-18, LKAB Mertainen

Klagande och motparter: LKAB, Havs- och vattenmyndigheten, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Naturvårdsverket, Naturskyddsföreningen i Norrbottens län, och Naturskyddsföreningen i Kiruna

Motparter: Gabna sameby, Kiruna kommun, Laevas sameby, och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Saken: Tillstånd till gruvanläggning för brytning samt krossning/sovring av järnmalm från Mertainen i Kiruna kommun

Observera: Den del av målet som hade tydligast koppling till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken handlade om frågan om lokalisering av ett upplag för utvinningsavfall i form av sidoberg och sovringsavfall (”sidoupplaget”).

Domskälen

MÖD konstaterade att enligt 2 kap. 6 § miljöbalken ska för en verksamhet eller åtgärd väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. I förarbetena till miljöbalken angavs att det inte finns anledning att göra undantag från principen i och för sig, trots att en verksamhet i praktiken inte kan lokaliseras till någon annan plats på grund av att en viss naturresurs ska utnyttjas, men att möjligheten till alternativa lokaliseringar är av betydelse vid bedömningen av om en plats kan godtas (prop. 1997/98:45 del 1 s. 219). Av 2 kap. 7 § följer att kravet i 6 § gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla det. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. MÖD menade att platsen på en verksamhet ska vara lämplig som sådan och inte bara i relation till andra alternativ, men att det är möjligt att göra en skälighetsavvägning.

MÖD konstaterade vidare att på den plats där bolaget ville placera sidoupplaget fanns höga eller högsta naturvärden, bl.a. i form av granurskog, och att naturvärdena var högre på den östra sidan än på den alternativa platsen väster om berget som bolaget hade valt att inte gå vidare med. MÖD noterade att parterna tycktes vara överens om att så var fallet. MÖD noterade även att området för sidoupplaget hade minskats för att undvika att inkräkta på platser med skogsfru och grönkulla.

MÖD menade att den av bolaget ansökta lokaliseringen hade stora fördelar ur verksamhetsperspektiv. En alternativ placering på den västra sidan skulle innebära längre transporter med större utsläpp till luft som följd och även ökade kostnader samt sämre förutsättningar för eventuella framtida brytningsmöjligheter. MÖD bedömde att fördelarna av den föreslagna lokaliseringen ur ett verksamhetsperspektiv även visades av bolagets ansträngningar att ta fram förslag på omfattande kompensationsåtgärder.

MÖD konstaterade vidare att den alternativa lokaliseringen även skulle medföra utsläpp till ytterligare ett vattendrag, ianspråktagande av en större areal, större påverkan på landskapsbilden och påverkan på höga naturvärden. MÖD påpekade att länsstyrelsen framhöll att även om man skulle lokalisera sidoupplaget till den västra sidan kommer det östra området att utsättas för påtaglig damning och att det även ur ett rennäringsperspektiv föreföll minst olämpligt att lokalisera upplaget så nära det direkta påverkansområdet från gruvan som möjligt.

MÖD konstaterade att det inte rädde några tvivel om att sidoupplaget kommer att skada höga naturvärden på platsen. Naturvärdena hade dock inte lett till något formellt skydd av området. Inte heller hade Naturvårdsverket några synpunkter i fråga om lokaliseringen. Domstolen delade länsstyrelsens bedömning att det skulle vara en fördel att lokalisera sidoupplaget till en plats som ligger så nära verksamhetsområdet för gruvan som möjligt, eftersom påverkan av damning och

buller på rennärningen då skulle bli koncentrerad till en plats. Att påverkan av damning från verksamheten skulle drabba det östra området även med en lokalisering i väster utgör också ett skäl för att tillåta placeringen av sidoupplaget på den sökta platsen. MÖD fann därför att lokaliseringen av sidoupplaget är förenlig med kravet på val av plats som följer av 2 kap. 6 § miljöbalken.

Kommentar

För att bedöma vilken lokalisering som skulle få minst effekt för människors hälsa och miljön tog MÖD upp en rad olika effekter. Det handlade om påverkan på vatten- och naturmiljöer, men MÖD nämnde även effekter på landskapsbild och effekter för rennärningen. Att landskapsbild och rennärning togs upp skulle kunna tyda på att MÖD vägde in samhällsekonomiskt relevanta effekter utöver hälso- och miljöeffekter. Landskapsbild kan nämligen ha betydelse för människors upplevelser när de vistas i området och därmed för deras välbefinnande, och rennärningen är en del av samhällsekonomi. I och för sig kan det argumenteras för att upplevelser av en vacker landskapsbild kan bidra till god hälsa för människor som vistas i området och en väl fungerande rennärning till en god hälsa för renägare och renskötare, men så specifikt uttryckte sig inte MÖD. Att MÖD tog in landskapsbild och rennärning i bedömningen kan anses vara i linje med att det kan vara relevant att beakta även andra aspekter än människors hälsa och miljön, jfr avsnitt 3.4.2.

Domstolens bedömning var i detta fall detsamma som bolagets, nämligen att den sökta platsen skulle vara den lämpligaste, också av miljöskäl, vilket gör en bedömning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken överflödig. Hade den alternativa lokaliseringen varit miljömässigt bättre men företagsekonomiskt sämre skulle en rimlighetsbedömning varit motiverad.

5.8 MÖD mål nr. 7429-13, dom 2014-06-28, Rönnskärsverken

Klagande och motpart: Boliden Mineral AB

Klagande och motpart: Naturvårdsverket

Saken: Tillstånd till verksamheten vid Rönnskärsverken m.m. i Skellefteå kommun

Observera: Domen handlade bl.a. om åtgärder mot utsläpp av svavelföreningar. Beträffande dessa åtgärders rimlighet fördes resonemang i domskälen som av allt att döma handlade om rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken, även om det inte fanns någon uttrycklig hänvisning till paragrafen i domskälen.

Domskälen

Bolaget yrkade en mildring av ett villkor som hade föreskrivits av mark- och miljödomstolen om utsläpp av svavelföreningar på maximalt 4500 ton SO₂ ton per år till och med år 2016 och 3 500 ton SO₂ per år från och med 2017. Som skäl

anförde bolaget de kraftiga förbättringar som hade skett beträffande utsläpp av svavelföreningar till luft, och att ytterligare åtgärder utöver de som bolaget planerar för att bibehålla utsläppsnivån 4 500 ton per år trots utökad produktion inte skulle vara motiverade från miljösynpunkt när hänsyn också tas till kostnaderna för åtgärderna.

MÖD konstaterade att utsläppen från Rönnskärsverken minskat kraftigt, men att de fortfarande var stora i ett nationellt perspektiv. Även om den utsläppsmängd som dittills hade gällt som villkor och som bolaget yrkade – 4 500 ton per år – inte skulle medföra något överskridande av miljökvalitetsnormen för utomhusluft, var halterna av SO₂ i luft i närområdet kring verksamheten förhöjda jämfört med andra motsvarande tätorter. MÖD påpekade också att utsläppet av svavelföreningar även ger upphov till försurande nedfall av särskild betydelse med hänsyn till förekomsten av metaller i mark omkring Rönnskärsverken på grund av bland annat tidigare verksamhet. Därför fann MÖD att det var miljömässigt motiverat att fortsätta minska de fortfarande stora utsläppen och avsåg därför bolagets yrkande.

MÖD övergick därefter till Naturvårdsverkets yrkande att ytterligare skärpa villkoret till maximalt 4 000 ton SO₂ till och med år 2016 och 1 600 ton från och med år 2017, något som Naturvårdsverket ansåg är tekniskt och ekonomiskt rimligt.

Naturvårdsverket jämförde utsläppet av kg SO₂ per ton producerad koppar från bolagets anläggningar med det lägre motsvarande specifika utsläppet från ett annat europeiskt smältverk: Aurubis AG i Hamburg, Tyskland. Med tanke på att det är så många egenskaper som kan skilja mellan olika metallsmältverk ansåg MÖD dock att det inte var tillräckligt klarlagt om de två anläggningarna faktiskt är jämförbara.

Bolaget hade beräknat den specifika kostnaden (dvs. kostnaden per enhet) för att åstadkomma olika minskningar av utsläppsnivåerna, och MÖD konstaterade att inga invändningar hade anförts mot dessa kostnader. Vidare konstaterade MÖD att det skulle fordras åtgärder för att begränsa utsläppen för att klara utsläppsnivån 4 500 ton per år vid full produktion, och att dessa åtgärder motsvarar bästa möjliga teknik. För att nå nivån 3 500 ton per år skulle det fordras ytterligare åtgärder till en specifik kostnad av ca 75 kr/kg svavel. MÖD konstaterade att inte ens den mest kostsamma åtgärden (176 kr/kg svavel) skulle ge ett utsläpp som är lägre än 2200 ton per år.

MÖD menade att den specifika kostnaden för olika utsläppsminskningar är ett lämpligt mått för att från ett samhällsperspektiv bedöma vilka åtgärder som bör prioriteras när det gäller effekter på regional eller mer utbredd nivå, som exempelvis den försurning som svavelutsläpp medför. MÖD ansåg att det vid en jämförelse med vilka specifika kostnader som diskuteras inom andra samhällssektorer inte skulle vara rimligt att vid en enskild källa kräva åtgärder som kostar 176 kr/kg svavel. MÖD ansåg däremot att med enbart den specifika kostnaden som utgångspunkt vore det motiverat att åtgärder vidtas som leder till utsläpp på 2 550 ton per år. Sådana åtgärder har en specifik kostnad på 75-80 kr/kg svavel. Men MÖD menade att det även måste tas hänsyn till den totala miljöinvestering som bolaget står inför,

med främst byggandet av ett underjordsförvar för avfall. Bolaget hade angivit kostnaden för att ta hand om historiskt processavfall till drygt 600 Mkr. Den investering som skulle fordras vid ett krav på en minskning av utsläppen av svavelföreningar till 2300 ton per år hade bolaget beräknat till 640 Mkr. MÖD fann att det inte var rimligt att, i en situation när bolaget också stod inför en stor och prioriterad miljöinvestering i ett underjordförvar, även kräva stora investeringar för att begränsa svavelutsläppen till lägre nivåer än vad MMD föreskrivit. MÖD föreskrev därför villkoret om svavelutsläpp att utsläppen ska vara maximalt 4 500 ton per år fram till år 2018 och 3 500 ton år från och med år 2019.

Kommentar

De nyttoaspekter som MÖD förde fram handlade om att begränsa försurningen och att se till att luftmiljön i Rönnskärsverkens närhet skulle bli mer jämförbar med andra liknande tätorter. MÖD:s resonemang om kostnadssidan var mer ingående. MÖD menade att det vore rimligt utifrån ett samhällsperspektiv att jämföra den specifika kostnaden för olika utsläppsminskningar mellan olika sektorer, åtminstone för att prioritera åtgärder när det gäller effekter på regional eller mer utbredd nivå, t.ex. försurning. Denna jämförelse ledde MÖD till slutsatsen att en kostnad på 176 kr/kg svavel inte var rimlig för en enskild källa. En kostnad för utsläppsminskning på 75-80 kr/kg svavel bedömde MÖD dock vara i sig rimlig. Men MÖD vägde sedan i rimlighetsavvägningen in även att bolaget stod inför stora andra miljöinvesteringar. En liknande hänsyn togs av MÖD i mål nr. M 6913-07 (Karlsborgs bruk), se avsnitt 5.2.

MÖD redovisade inte explicit hur domstolen gjorde jämförelsen mellan den specifika utsläppsminskningens kostnaden i fallet Rönnskärsverken och kostnaden för att minska svavelutsläpp i andra samhällssektorer. Däremot argumenterade Naturvårdsverket för en jämförelse med den kostnad för svavelutsläpp som finns i Trafikverkets ASEK 5-arbete, som för transportsektorn ”visar att kostnaden för samhället i detta fall kan uppgå till över 200 kr/kg svavel” (s. 24). I mark- och miljödomstolen menade Naturvårdsverket, med hänvisning till ASEK 5, att den kostnad som är rimlig vid avvägningen är 86-246 kr/kg svavel. Bolaget menade dock att de kostnader som Trafikverket har gjort för utsläpp inom transportsektorn ”varken [ger] korrekta utgångspunkter eller korrekta slutsatser vid bedömning av skäliga kostnader för reducering av svaveldioxidutsläpp från punktkällor” (s. 15). När MÖD bedömde en kostnad för utsläppsminskning på 75-80 kr/kg svavel som i sig rimlig är det möjligt att domstolen hade ASEK5-intervallet 86-246 kr/kg svavel i åtanke. Det bör dock observeras att 86-246 kr/kg avser kostnaden för svavelutsläpp och kan därför tolkas som den nytta som samhället skulle erhålla vid ett minskat svavelutsläpp. Detta ger ett argument för att alla minskningar av svavelutsläpp som kostar mindre än 86 kr/kg är samhällsekonomiskt lönsamma.

5.9 Avslutande kommentar

Genomgången av domskäl i detta kapitel visar att de ibland innehåller relativt detaljerade resonemang om nyttor och kostnader, men detta betyder inte nödvändigtvis att det går att dra entydiga slutsatser om vad domstolen har vägt in i bedömningen av rimlighet.

Beträffande nyttor illustrerar de redovisade domskälen att nyttor kan handla om såväl nyttan för människans hälsa och för miljön som andra aspekter. Det finns också indikationer på att "samhällsnytta" är ett oklart begrepp, jfr. avsnitt 5.4 om MÖD 2009:46 (Landvetter flygplats).

Ovan framgår också hur viss hänsyn till verksamhetsutövarens företagsekonomi tas när det gäller kostnader för skyddsåtgärder, även när ett branshperspektiv eller rentav ett samhällsperspektiv verkar vara dominerande för rimlighetsavvägningen. Domskälen i MÖD 2009:50 (Karlsborgs bruk, avsnitt 5.2) och MÖD 2009:39 (Iggesund bruk, avsnitt 5.3) är likartade. Båda målen gällde utsläpp till luft av processsvavel. Domstolen kan bedömas ha utgått från ett branshperspektiv, men i fallet Karlsborgs bruk sköt fram genomförandetiden för att installera reningsåtgärden med hänvisning till en annan miljöinvestering som bolaget redan var ålagt att göra. Även i fallet Iggesund bruk blev genomförandetiden framskjuten, eftersom företaget på så sätt fick möjlighet att införa reningsåtgärden för en ny sodapanna istället för den befintliga. I MÖD mål nr. 7429-13 (Rönnskärsverken, avsnitt 5.8) ser domstolen ut att ha utgått från ett samhällsperspektiv, men domstolen föreskrev villkor om svavelutsläpp som tog hänsyn till att företaget stod inför andra kostsamma miljöinvesteringar.

Svårigheten att tillämpa ett branshperspektiv på grund av problem att definiera "branschen" illustreras av domskälen i MÖD mål nr. 2292-11 (SCA Östrands bruk, avsnitt 5.6), där domstolen fann en bristande jämförbarhet mellan Östrands bruk och andra bruk i branschen. I detta mål fanns också delade meningar mellan parterna om rimlighetsavvägningen ska utgå från vad som är rimligt för en del av en större anläggning eller för hela anläggningen. I just fallet Östrands bruk hävdade Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att skälighetsavvägningen ska göras utifrån hela den verksamhet som bedrivs vid Östrands bruk, inte enbart utifrån den del av verksamheten för vilken skyddsåtgärden var aktuell. Som helhet blev vår bedömning därför att detta mål var ett av de två mål i vilka domstolen har lagt större vikt vid företagets ekonomi snarare än vid branschförhållanden. Det andra målet som vi bedömde hör hemma i denna kategori var MÖD 2010:52 (E.ON Edensforsens kraftverk, se avsnitt 5.5).

6 DISKUSSION

Syftet med rapporten har varit att undersöka hur rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken tillämpas i praktiken.

6.1 Bestämmelsens tillämpning utifrån lagtext, förarbeten och doktrin

Utifrån bestämmelsens ordalydelse i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken, samt vad som i övrigt har presenterats i denna rapport, kan konstateras att vid en rimlighetsavvägning ska en avvägning göras mellan nyttan med en försiktighetsåtgärd jämfört med kostnaden för en sådan åtgärd. I de fall kostnaden för en åtgärd inte anses vara miljömässigt motiverad eller om åtgärden är orimligt betungande ligger bevisbördan på verksamhetsutövaren. Denne måste påvisa att åtgärdens nytta inte står i proportion till den kostnad som åtgärden medför, det vill säga att kraven är orimliga. Vidare är det branschförhållandena som ska ligga till grund för en kostnadsbedömning, och inte den enskilda verksamhetsutövares ekonomiska förutsättningar. Det har även framhållits i propositionen till miljöbalken att kraven på en verksamhet inte ska sättas lägre än vad som är meningsfullt för att miljöbalkens mål ska uppnås. Bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken kan således sammanfattas med att kraven på en verksamhet ska vara miljömässigt motiverade, utan att vara ekonomiskt orimliga.

Vad som framgår av miljöbalkspropositionen, men inte uttryckligen av lagtexten, är att den nytta som avses är nyttan för människors hälsa och miljön. Det är således denna nytta som ska jämföras med den kostnad som en åtgärd medför.

Vid införandet av paragrafen uppstod det en diskussion kring bestämmelsens utformning. Lagrådet påpekade att det var viktigt att paragrafen skulle framhålla att de omständigheter som tydligen har bedömts vara särskilt viktiga, det vill säga förhållandet mellan nyttan av och kostnaderna för försiktighetsåtgärder, särskilt skulle beaktas. Med en sådan formulering skulle det därmed, enligt vedertagna lagtolkningsprinciper, stå fullt klart att även andra omständigheter kan vägas in i bedömningen.

Såsom det har konstaterats av både regeringen och Lagrådet i förarbetena till miljöbalken, är det nödvändigt att hänsyn även tas till andra omständigheter än det faktiska resultatet av en jämförelse mellan nyttan av och kostnaderna för skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått samt totalförsvarets behov vid en skälighetsbedömning. Vilka konkreta omständigheter som åsyftas är dock inte helt klarlagt. Utifrån rapportens presenterade material, i huvudsak Lagrådets yttrande avseende miljöbalken, kan slutsatsen dras att den valda konstruktionen av 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken endast ger en begränsad ledning för rättstillämpningen. Det är dock mycket svårt, om än inte omöjligt, att utforma paragrafen på ett sådant sätt att den ger ett klart besked om hur avvägningen ska utfalla i alla förekommande

situationer, vilket leder till att rimlighetsavvägningen har hänvisats till en utveckling i rättspraxis.

Lagrådet anförde vidare att även andra angelägna samhällsintressen än totalförsvarsintresset uppenbarligen kan behöva vägas in i rimlighetsbedömningen. En observation är att Lagrådet inte har exemplifierat några andra angelägna samhällsintressen, utan även här har hänvisat till en utveckling i rättspraxis.

Då det varken i lagtexten eller i förarbetena synes vara klarlagt vilka exakta övriga aspekter som ska beaktas vid en rimlighetsbedömning riskerar detta att medföra att domstolarnas bedömningar blir både komplicerade och svårförutsebara.

Avsaknaden av en klar och tydlig rättsregel kan således leda till ett osäkert och svårförutsebart rättsläge, där följderna blir att bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken skulle kunna öppna upp för skilda tolkningar som i sin tur riskerar att avvägningen inte sker i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Slutligen vad gäller 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken och dess tillämpning jämte andra avvägningsregler i miljöbalken, såsom 11 kap. 6 § och 9 kap. 6 f §, kan det konstateras att rättsläget är aningen osäkert. Bestämmelserna, med deras olika förhållningssätt och avvägningar gentemot varandra, medför att rättsläget i olika avvägningsfall kan bli mycket svårt att förutse. I alla händelser torde dock miljöhänsyn väga tyngre vid tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser jämfört med tidigare bestämmelser som gällde före balkens ikraftträdande.

6.2 Domstolarnas praktiska tillämpning av bestämmelsen

Miljöbalkens förarbeten gällande 2 kap. 7 § miljöbalken kan uppfattas som något svårtillgängliga, då de inte ger någon fullständig vägledning i hur tillämpningen av avvägningsregeln ska ske. Av detta följer att ett omfattande ansvar för bestämmelsens praktiska tolkning har lämnats över till domstolarna i deras rättstillämpning. Efter en genomgång av de avgöranden som har presenterats i rapporten, kan en generell slutsats dras att domstolarna synes tillämpa 2 kap. 7 § miljöbalken utan att på ett tydligt sätt redovisa de bedömningar som ligger till grund för rimlighetsavvägningen.

Många domar är komplexa, och i många fall innehåller de ett antal villkor och resonemang som gör det svårt att isolera vad som specifikt handlar om 2 kap. 7 § miljöbalken. Detta försvårar i synnerhet en kvantitativ uppskattning av i hur stor andel av fallen som skälighetsavvägningen slår åt det ena eller det andra hållet. Av det begränsade underlaget som här kunnat analyseras ser vi att en skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken i rättspraxis både kan leda till att åtgärder bedöms vara rimliga och orimliga att genomföra beroende på en rad olika faktorer.

I flera fall anges att en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken är tillämplig, men det framgår sedan inte i domskälen exakt hur en sådan avvägning

faktiskt gjorts. Det är möjligt att en större mängd domar skulle kunna utvärderas i detta avseende om också utveckling av talan och tidigare domar inkluderats i analysen. Att såsom här gjorts helt fokusera på domskälen, och enbart på domar i överinstans, medför alltså eventuellt vissa begränsningar.

Det är vidare relativt sällsynt att domskälen innehåller utförliga resonemang om nytta och kostnader. Beträffande nytta har domstolen generellt vägt in samhällsekonomiskt relevanta nyttor i rimlighetsavvägningen och kan på så sätt sägas tillämpa ett samhällsekonomiskt perspektiv. Nyttorna avser i de allra flesta fallen nyttan för människors hälsa och miljön. I några enstaka fall av de genomgångna målen har domstolen uttryckligen vägt in andra aspekter, t.ex. energihushållning, som också är samhällsekonomiskt relevanta. I kapitel 3 konstaterades att förarbetena öppnar upp för möjligheten att väga in andra aspekter än den faktiska nyttan för människans hälsa och miljön, men att så sker verkar alltså vara relativt sällsynt. I ett fall menar domstolen uttryckligen att ”samhällsnytta” inte ska vägas in, men vad som här avses med ”samhällsnytta” är oklart (se avsnitt 5.4). Detta indikerar ett behov av större tydlighet beträffande innebörden av begrepp som ”samhällsnytta” och hur detta förhåller sig till ”samhällsekonomi”.

När det gäller kostnader för skyddsåtgärder visar genomgången av domarna att det i de allra flesta fallen inte framgår uttryckligen av domskälen huruvida domstolen har utgått ifrån det enskilda företags ekonomi eller ifrån ett branshperspektiv. Av kapitel 3 framgick att det är branschförhållanden som ska vara grund för kostnadsbedömningen, men genomgången av domarna visar att det finns fall då hänsyn tas till verksamhetsutövarens ekonomi och i ett par fall verkar branshperspektivet ha varit underordnat. En svårighet med att använda ett branshperspektiv verkar vara bristande jämförbarhet mellan olika verksamheter (jfr. avsnitt 5.8). Sammanfattningsvis gav de allra flesta domarna dock ingen uttrycklig information i domskälen om domstolen vägde in det enskilda företags ekonomi eller om domstolen i stället utgick ifrån ett branshperspektiv vid rimlighetsavvägningen. Detta trots att förarbetena är tydliga på denna punkt.⁶ För kostnadssidan är det därför svårt att dra någon slutsats om domstolarna tenderar att utgå från ett företagsekonomiskt eller samhällsekonomiskt perspektiv.

Som nämndes ovan saknas det inte allt för sällan en grundlig redovisning av varför en åtgärd har ansetts vara orimlig eller inte. Utifrån presenterad rättspraxis kan det vidare konstateras att domstolarnas tillämpning av rimlighetsavvägningen inte är tillräckligt klagörande för att förutsebarhet kan uppnås. En oförutsebar rättstillämpning kan innebära en inskränkning i rättssäkerheten, vilket skulle kunna

⁶ Det kan påpekas att det framgår tydligt ur domskälen i den nyliga domen MÖD 2014:42 att domstolen anser att skyddsåtgärder ska bedömas utifrån ett vidare perspektiv än det rent företagsekonomiska.

äventyra det grundläggandet syftet med miljöbalken i 1 kap. 1 § miljöbalken. Större förutsebarhet och rättssäkerhet uppnås om domstolarna dels på ett mer detaljerat sätt skulle beskriva hur de har kommit fram till sin bedömning, dels skulle ange vilka andra omständigheter, förutom nyttan för människors hälsa och miljön samt kostnaderna för en försiktighetsåtgärd, som kan ligga till grund för skälighetsbedömningen.

BILAGOR

Separat underlagsmaterial för rapporten består av följande:

- En Excel-fil som listar samtliga 51 domar och som även innehåller grunddata för den översiktliga analysen i kapitel 4.
- Ett Word-dokument med de texter ur de 51 domarna som har koppling till 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken.
- PDF-filer för samtliga 51 domar.

REFERENSER

Bengtsson, B., 2001. Miljöbalkens återverkningar. Norstedts Juridik.

Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubenson, S., Strömberg, R., 2012. Miljöbalken En kommentar Del I & II. Norstedts Juridik.

Kriström, B., Bonta Bergman, M. (red.), 2014. Samhällsekonomiska analyser av miljöprojekt: En vägledning. Rapport 6822, Naturvårdsverket, Stockholm.

Michanek, G., 2002. Fågelperspektiv på rättsordningen – vänbok till Staffan Westerlund, Iustus förlag.

Research, consulting and teaching for a sustainable future

Enveco Environmental Economics Consultancy is well-established in the environmental economics research community. We offer analysis, research, education and training in environmental economics and ecological economics. Our clients are in the private, non-profit and public sectors. We are located in Stockholm and Göteborg but work nationwide as well as internationally.

Enveco Miljöekonomi AB

Måsholmstorget 3, SE-127 48 Skärholmen
Kyrkogatan 30, SE-411 15 Göteborg

www.enveco.se

E-mail: info@enveco.se