

# Hur används miljöbalkens rimlighetsavvägning vid miljötillståndsprövning?

JOHN PETERSSON 2016  
MVEM12 EXAMENSARBETE FÖR MASTEREXAMEN 30 HP  
MILJÖVETENSKAP | LUNDS UNIVERSITET





**LUNDS**  
UNIVERSITET

[WWW.CEC.LU.SE](http://WWW.CEC.LU.SE)  
[WWW.LU.SE](http://WWW.LU.SE)

Lunds universitet

Miljövetenskaplig utbildning  
Centrum för miljö- och  
klimatforskning  
Ekologihuset  
223 62 Lund

# Hur används miljöbalkens rimlighetsavvägning vid miljötillståndsprövning?

En studie i hur miljöprövningsdelegationer och mark-  
och miljödomstolar bedömer ekonomisk rimlighet i  
miljöprövningsärenden

John Petersson

2016



**LUNDS**  
UNIVERSITET

John Petersson

MVM12 Examensarbete för Naturvetenskaplig masterexamen i Miljövetenskap  
30 hp, Lunds Universitet

Intern handledare: Carl Dalhammar, The International Institute for Industrial  
Environmental Economics, Lunds universitet

Extern handledare: Jenny Jonsson, Naturvårdsverket

CEC - Centrum för miljö- och klimatforskning  
Lunds universitet  
Lund 2016

# Abstract

In this master's thesis I have studied the 7th section of the 2nd chapter in the Swedish environmental code (miljöbalken 1998:808). The regulation encompasses the proportionality principle of environmental consideration. Its purpose is to avoid that costly countermeasures are imposed that have limited or no negative impact on the environment. The proportionality principle in the environmental code is generally used in auditing and permit reviews of businesses but is in theory also applicable on individuals. When applied on businesses, the proportionality principle usually requires administrative officials to conduct an analysis regarding a proposed measure's costs and its potential of reducing environmental impact. The main purpose of this study has been to research how this analysis is conducted in permit reviews and on what bases the proportionality principle is being ruled.

I have chosen two methodological paths to answer my questions. Firstly, I have studied 51 rulings from the land and environment courts (mark- och miljödomstol). Secondly, I have conducted interviews with judges and technical judges from permit review offices.

The studying of the rulings showed that there is a great variation between how the proceedings of the proportionality principle is demonstrated in the reasoning of the rulings. This means that it is difficult to draw general conclusions on how the proportionality principle is used in the courts.

The main findings in the interviews were that sometimes the court and environmental permit offices have no legal guidelines but their own judgement to base their decisions on. This is incredible from a democratic perspective since it may very well be in conflict with the rule of law.

The conducted interviews also suggested that furthering the existing collaborations between different courts and environmental permit offices would be one step to homogenise and democratise the process. Another important factor is to promote more specific reasoning in the rulings generating more precedential rulings in the higher instances.

# Innehållsförteckning

<b>Förkortningar</b> .....	<b>1</b>
<b>Introduktion</b> .....	<b>2</b>
Disposition .....	3
<b>Inledning</b> .....	<b>4</b>
<i>Bakgrund</i> .....	4
Sveriges miljölagstiftning och upprinnelsen till ekonomisk avvägning .....	4
Införandet av miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna .....	5
Rimlighetsavvägningen i den nuvarande lagstiftningen .....	7
Samhällsekonomisk lönsamhet vid rimlighetsavvägning .....	10
Tidigare undersökningar av rimlighetsavvägningens tillämpning .....	12
Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt och ekonomisk rimlighetsavvägning .....	14
Svårigheter med att bedöma ekonomisk rimlighet .....	15
<i>Syfte och frågeställningar</i> .....	16
Frågeställningar .....	17
<b>Metod</b> .....	<b>18</b>
<i>Metod för analys av rimlighetsavvägningen i domstolsavgöranden</i> .....	18
<i>Metod för intervjuer med representanter mark- och miljödomstol och från miljöprövningsdelegationer</i> .....	20
<i>Avgränsningar</i> .....	21
<b>Resultat</b> .....	<b>23</b>
<i>Redovisning av genomgång av avgöranden</i> .....	23
Resultat av översiktlig analys .....	23
Resultat av den fördjupade analysen .....	27
Resultat av den jämförande analysen .....	29
<i>Redovisning av intervjuer</i> .....	31

<b>Diskussion</b> .....	<b>37</b>
Diskussion om Resultat av översiktlig analys .....	37
Diskussion om Resultat av den fördjupade analysen .....	38
Diskussion om den jämförande analysen.....	40
Diskussion om intervjuerna .....	40
Metodkritik .....	43
Samlad diskussion .....	44
<b>Slutsatser</b> .....	<b>45</b>
<b>Tack</b> .....	<b>47</b>
<b>Referenser</b> .....	<b>48</b>
<i>Offentligt tryck</i> .....	48
<i>Myndighetspublikationer</i> .....	48
<i>Litteratur</i> .....	49
<i>Övrigt</i> .....	49
<b>BILAGA 1</b> .....	<b>50</b>

# Förkortningar

BMT	Bästa möjliga teknik
IED	Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)
JO	Justitieombudsmannen
MB	Miljöbalk (1998:808)
MMD	Mark- och miljödomstol
MMÖD	Mark- och miljööverdomstol
MPD	Miljöprövningsdelegation
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar



# Introduktion

Svenskt miljöarbete utförs idag av såväl näringsliv, myndigheter som av enskilda medborgare med stöd av ett flertal olika styrmedel. Bland dessa styrmedel finner vi exempelvis EUs rättsakter, internationella överenskommelser, handelsavtal och svenskt regelverk. För Sveriges del har miljöbalken (MB) varit den huvudsakliga miljölagstiftningen sedan den ersatte miljöskyddslagen (1969:387) år 1999.

En viktig nyhet som introducerades i och med miljöbalkens införande var de så kallade hänsynsreglerna som regleras miljöbalkens andra kapitel. Dessa utgör de miljömässiga kravregler som verksamheter måste förhålla sig till, både vid ansökan av ny eller utökad verksamhet, och vid tillsyn av befintlig verksamhet. Reglerna är tvingande men begränsas av den så kallade rimlighetsavvägningen eller skälighetsregeln som regleras i 2 kap. 7 § MB. Enligt rimlighetsavvägningen ska miljökrav ställas på en verksamhet endast om de inte är orimligt kostsamma. Det är upp till prövnings- och tillsynsmyndigheter att avgöra om en åtgärd är ekonomiskt rimlig, och som den här studien kommer påvisa finns det flera skäl till att det kan vara en problematisk uppgift. Dels måste myndigheten som bedriver miljötillsyn eller fattar beslut i en miljöprövningsansökan ha kännedom om en åtgärds nytta och dels måste myndigheten känna till kostnaderna för den eventuella åtgärden.

I det här examensarbetet ämnar jag att utreda gällande rätt med avseende på tillämpningen av miljöbalkens rimlighetsavvägning. Uppsatsen följer upp rapporten *Hur tillämpas miljöbalkens rimlighetsavvägning?*<sup>1</sup> som Enveco, IVL (Svenska Miljöinstitutet AB) samt Mark- och Miljörättsbyrån i Sverige AB slutförde i januari 2015 på uppdrag av Naturvårdsverket.<sup>2</sup> Undersökningen syftade till att utreda hur rimlighetsavvägningen tillämpas i miljöprövningsärenden. För att ta reda på detta granskade rapportförfattarna avgöranden av miljöprövningsansökningar som överklagats till högre instanser. Undersökningen fann att en rimlighetsavvägning inte alltid gjordes och att det i domskälen inte alltid

---

<sup>1</sup> Enveco m.fl., 2015

<sup>2</sup> Rapporten *Hur tillämpas miljöbalkens rimlighetsavvägning?* omnämns härnäst Enveco m.fl.

framgick vad som hade avvägts, vilken nytta som bedömts och vilka kostnader som jämförts.<sup>3</sup>

Min studie syftar till att ge en kompletterande bild av ovannämnda rapport då jag undersöker hur *underinstanserna* bedömt avvägningen om ekonomisk rimlighet. I min uppsats tar jag efter den metod som Enveco m.fl. använt för att analysera avgörandena fast jag applicerar den på underinstanser istället.<sup>4</sup>

Utöver detta ämnar jag också att gå lite djupare in på orsakerna till de problem som tidigare studier redogjort för. Detta har jag gjort genom att intervjua representanter från mark- och miljödomstolar samt miljöprövningsdelegationer som prövar miljöfarlig verksamhet. Intervjuerna har också frambringat en del förslag på lösningar till de upplevda problemen med rimlighetsavvägningen.

Jag hoppas att den här uppsatsen ska kunna bidra till kunskap inom det snåriga området som hör till avvägningsfrågor. Rapporten kommer förhoppningsvis också vara Naturvårdsverket behjälplig i deras pågående miljöbalksprojekt som syftar till att utveckla arbetet med miljöbalken.<sup>5</sup>

## Disposition

Rapporten är uppdelad i fyra avsnitt. En inledning med beskrivning av regelverket som styr rimlighetsavvägningen, bakgrund till avvägningsproblematiken och tidigare forskning på området samt syfte och frågeställningar. Ett avsnitt med metoder som använts i genomgången av avgörandena samt metodbeskrivning för intervjuerna. En resultatdel med genomgång av utvalda domar och presentation av genomförda intervjuer samt slutligen ett avsnitt med analys, jämförelser och slutsatser.

---

<sup>3</sup> Enveco m.fl., 2015 s. 53. Se även under avsnitt *Samhällsekonomisk lönsamhet vid rimlighetsavvägning* och *Svårigheter med att bedöma ekonomisk rimlighet*.

<sup>4</sup> Se avsnittet *Metod för analys av rimlighetsavvägningen i domstolsavgöranden* för en utförlig metodbeskrivning av genomgången av avgörandena.

<sup>5</sup> Se avsnittet *Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt och ekonomisk rimlighetsavvägning* för mer information om miljöbalksprojektet.

# Inledning

## Bakgrund

### **Sveriges miljölagstiftning och upprinnelsen till ekonomisk avvägning**

År 1969 fick Sverige sin första renodlade miljölagstiftning i och med införandet av miljöskyddslagen (1969:387) vilken kom att lägga grunden för svenskt miljöskydd.<sup>6</sup> Redan i en av de utredningar som föranledde miljöskyddslagen diskuterade författarna behovet av, och problematiken med, en ekonomisk avvägning. De konstaterar bland annat:

Att bestämma vilken kvalitet miljön skall ha är ett samhälleligt avvägningsproblem. En riktig bedömning kräver en totalkalkyl, som visar vad olika alternativ kostar – alla minusposter inräknade.<sup>7</sup>

Trots utmaningarna med att bedöma rimligheten klargjorde lagstiftaren att en begränsning av vad som kan krävas av en verksamhetsutövare är nödvändig för att inte en oskälig kostnad ska uppstå för att motverka miljöskada. Fem år efter utredningen framlagts angavs följande i 4 § miljöskyddslagen:

För miljöfarlig verksamhet skall väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.

Redan på miljöskyddslagens tid ansågs alltså en ekonomisk avvägning vara nödvändig för att inte belasta verksamhetsutövare och samhället med alltför stora ekonomiska kostnader. Trots att rimlighetsavvägningen funnits med i svensk miljö rätt i 45 år ska vi snart se att det fortfarande förekommer oklarheter om hur en sådan tillämpning ska gå till i praktiken.

---

<sup>6</sup> Ebbesson, 2008, s. 16

<sup>7</sup> SOU 1967:44, del II, s. 25

## Införandet av miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna

Miljöbalken trädde i kraft i svensk rätt år 1999 och omfattar en uppsjö miljölagar inom så varierade rättsliga fält som områdesskydd, kemikaliehantering samt tillsyn och prövning av miljöfarliga verksamheter.

Ett av syftena med miljöbalken var att samla den dittillsvarande miljölagstiftningen såsom exempelvis miljöskyddslagen och vattenlagen (1983:291) i en och samma regelsystem eller *balk*.<sup>8</sup> Denna sammanslagning gäller inte enbart för de materiella reglerna utan även för de processuella. Det vill säga, frågor om prövning och tillsyn skulle enligt den nya miljöbalken bli mer sammanlänkade. I och med detta förväntade sig lagstiftaren att en mer jämbördig praxis skulle uppstå.<sup>9</sup>

Miljöbalken har under sina drygt 15 år genomgått ett flertal uppdateringar och korrigeringar, bland annat för att anpassa sig till nya kunskaper och specifika EU-rättsliga krav.<sup>10</sup> Till skillnad från EU-rätten och andra länders miljölagstiftning baseras mycket i den svenska miljöbalken på målstyrningar och övergripande regleringar.<sup>11</sup> Miljöbalkens andra kapitel, de så kallade hänsynsreglerna, är ett exempel på detta. De omfattar var och en som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd och tillämpas bland annat i prövnings- och tillsynsärenden.<sup>12</sup> I andra kapitlet regleras den för miljörätten speciella *omvända bevisbördan* samt följande sex miljörättsliga principer: *kunskapskravet*, *försiktighetsprincipen*, *produktvalsprincipen*, *hushållningsprincipen*, *lokaliseringsprincipen* och *rimlighetsavvägningen*. Dessa principer har vida formuleringar och i tillämpningen stöder sig mycket på andra bestämmelser i miljöbalken.<sup>13</sup> Hänsynsreglernas huvudsakliga syfte är att uppfylla miljöbalkens portalparagraf där det anges att:

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett

---

<sup>8</sup> Prop. 1997/98:45, del I s. 458

<sup>9</sup> Prop. 1997/98:45, del I s. 457 f.

<sup>10</sup> Michanek & Zetterberg, 2012 s. 85 f.

<sup>11</sup> Michanek & Zetterberg, 2012 s 84 ff.

<sup>12</sup> Michanek & Zetterberg, 2012 s. 100

<sup>13</sup> Michanek & Zetterberg, 2012 s. 95 samt s. 103

skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.<sup>14</sup>

Vidare ska miljöbalken tillämpas så att:

[M]ark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.<sup>15</sup>

Miljöbalkens emellanåt ospecifika och vida formuleringar har syftet att möjliggöra anpassning till förändringar i kunskapsläget och lokala förutsättningar. Detta medför att det ibland förekommer oklarheter om hur miljöbalken ska tillämpas i tillsyns- och prövningsärenden.<sup>16</sup> Det är tänkt att den praxisbildning som sker när överinstanser fattar beslut i domstolsavgöranden ska vara prejudicerande och minska lagstiftningens mångtydighet.<sup>17</sup> Vad som lyfts fram som en fördel med att ha en ospecifik lagstiftning är att det möjliggör en anpassning till lokala variationer i biofysiska förutsättningar och miljöpolitiska mål.<sup>18</sup>

Samtidigt innebär en ospecifik lagstiftning att avgöranden i tillsyns- och prövningsärenden i mindre grad kan fattas i enlighet med de rättsliga principerna om likabehandling.<sup>19</sup> I det här sammanhanget är det dock viktigt att poängtera att likabehandling inte innebär att alla verksamheter ska tilldelas samma krav. Vad likabehandlingen innebär är att bedömnings sättet och de kriterier som ligger till grund för myndigheters beslut ska vara samma oavsett myndighet.<sup>20</sup>

I teorin ska det exempelvis inte spela någon roll var i landet ett beslut fattas. Detta ställer krav på att tillsyns- och prövningsmyndigheter har tillgång till, och tar till sig av, förändringar i lagstiftning, föreskrifter och praxis.<sup>21</sup> Eftersom den rimlighetsavvägning som ska göras enligt miljöbalken anses ha så pass stora skillnader från den rimlighetsavvägning som gjordes enligt miljöskyddslagen krävs

---

<sup>14</sup> 1 kap. 1 § första stycket MB

<sup>15</sup> 1 kap. 1 § andra stycket MB

<sup>16</sup> Se avsnitt *Tidigare undersökningar av rimlighetsavvägningens tillämpning* nedan

<sup>17</sup> Michanek & Zetterberg, 2012 s. 359 f. och Ebbesson, 2008 s. 50 f.

<sup>18</sup> Michanek & Zetterberg, 2012 s. 95

<sup>19</sup> SOU 2015:43, 2015 s. 231

<sup>20</sup> Dalhammar, 2009 s. 15

<sup>21</sup> Naturvårdsverket, 2007 s. 40

det också att ny praxis tas fram.<sup>22</sup> Som vi ska se är det inte alltid så enkelt att få fram praxis för hur hänsynsreglerna, och i synnerhet rimlighetsavvägningen, ska tillämpas.

För att vidare förstå hur problematisk miljöbalkens tillsyn och prövning är kan det nämnas att den miljömyndighetsutredning som tillsattes år 2013 konstaterar att tillsyns- och prövningsansvaret av miljöfarlig verksamhet är fördelat på över 300 myndigheter och organ.<sup>23</sup> De 290 kommunerna upptar den största delen av dessa. De resterande består av länsstyrelser, centrala statliga myndigheter och domstolar samt i vissa fall regeringen.<sup>24</sup> I och med att det är ett så stort antal myndigheter som delar på ansvaret för miljöstillståndsprövning och miljötillsyn ökar också risken för att besluten inte fattas likvärdigt.<sup>25</sup> Våren 2015 presenterade utredningen sitt slutbetänkande som konstaterar att många problem med tillämpningen av miljöbalken grundar sig i hur ansvaret för miljöbalksfrågorna är uppdelade. Dels anges att det stora antalet prövningsmyndigheter medför att det finns kompetensskillnader mellan olika myndigheter vilket i sin tur äventyrar rättssäkerheten. Detta föreslås kunna åtgärdas genom att prövning och tillsyn centraliseras, vilket inte bara anges kunna likrikta bedömningarnas kvalitet, men också underlätta vägledningen från de vägledande myndigheterna.<sup>26</sup> Dessutom förväntas effektiviseringsvinster ske om tillsyn och tillståndsgivning sker i samma myndighet.<sup>27</sup>

## **Rimlighetsavvägningen i den nuvarande lagstiftningen**

Som nämndes inledningsvis så är avvägningstanken inte en ny företeelse inom den svenska miljörätten. Problematiken med avvägningsfrågor var alltså känd redan innan utredningen som föranledde miljöbalken utsågs. I utredningen konstateras bland annat att:

Situationen är inte sällan den att reningsåtgärderna vid många anläggningar redan drivits så långt att utsläppen kanske numera endast utgör en bråkdel av

---

<sup>22</sup> Ebbesson, 2008 s. 74.

<sup>23</sup> SOU 2015:43, 2015 s. 221 ff. samt s. 249 ff.

<sup>24</sup> SOU 2015:43, 2015 s. 245 ff.

<sup>25</sup> SOU 2015:43, 2015 s. 341 ff.

<sup>26</sup> SOU 2015:43, 2015 s. 351 ff.

<sup>27</sup> SOU 2015:43, 2015 s. 362

vad de tidigare varit. Att i sådana lägen begränsa utsläppen ytterligare kräver ofta stora ekonomiska insatser medan miljövinsten kan bli relativt blygsam.<sup>28</sup>

En avvägning mellan kostnader och nytta ansågs vara fullkomligt nödvändig, varför detta även regleras i den nuvarande miljölagstiftningen. I propositionen till miljöbalken anges att:

Någonstans går en gräns, där marginalnyttan för miljön inte uppväger de kostnader som läggs ner på försiktighetsmåten.<sup>29</sup>

Principen om ekonomisk rimlighetsavvägning infördes i samband med miljöbalken år 1999 och återfinns i 2 kap. 7 § MB. Regeln har, sedan den språkligt justerades i och med lagen (2010:882) om ändring i miljöbalken, 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.

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet.

Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 inte följs, får verksamheten eller åtgärden vid avvägningen enligt första och andra styckena tillåtas om den

1. är förenlig med ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen,

---

<sup>28</sup> SOU 1993:27, del II, s.362 f.

<sup>29</sup> Prop. 1997/98:45, del I s. 232

2. förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompenserande åtgärder som ökar möjligheterna att följa normen i en utsträckning som inte är obetydlig, eller

3. trots att den försvårar möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormen på kort sikt eller i ett litet geografiskt område, kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område. Lag (2010:882).<sup>30</sup>

För att precisera vad som ska beaktas vid rimlighetsavvägningen har lagstiftaren noterat att hänsyn ska tas både till den potentiella föroreningens eller olägenhetens egenskaper och recipientens känslighet. En relativt harmlös olägenhet bedöms således vara angelägen att begränsa om recipienten exempelvis innehåller känslig flora eller fauna.<sup>31</sup>

I prövningsärenden kan rimlighetsavvägningen exempelvis handla om att avgöra om det rimligen går att kräva en omlokalisering enligt 2 kap. 6 § MB eller om det går att ställa högre krav på en verksamhet vad gäller bästa möjliga teknik (BMT) enligt 2 kap. 3 §. En insats i form av en teknisk uppgradering eller installation ska i enlighet med rimlighetsavvägningen inte vara orimligt dyr i förhållande till den miljönytta som erhålls. När rimlighetsavvägningen tillämpas i samspel med kravet på BMT är det viktigt att notera är att det inte är den enskilda verksamhetsutövarens betalningsförmåga som ska vara beslutskriterium för vad som är en rimlig kostnad.<sup>32</sup>

Regeln ställer däremot inga krav på att verksamhetsutövaren ska utveckla ny teknik eller för den delen installera teknik som inte testats i industriell skala. Däremot ska de verksamheter som omfattas av EUs så kallade Industriutsläppsdirektiv<sup>33</sup> (IED) anpassa sig till BAT-slutsatserna vilka anger EU-standarder för vad som är bästa tillgängliga teknik. I förarbetena till miljöbalken anger lagstiftaren att:

Det bör dock observeras att bästa tillgängliga teknik enligt IPPC-direktivet [IPPC har ersatts av IED-direktivet] är en minimireglering. Sverige har en

---

<sup>30</sup> 2 kap. 7 § Miljöbalken

<sup>31</sup> Prop. 1997/98:45, del II s. 25

<sup>32</sup> Prop. 1997/98:45, del I s. 218

<sup>33</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (2010/75/EU) om industriutsläpp



striktare tillämpning av vilken teknik som kan krävas och regeringen gör bedömningen att ambitionsnivån inte bör sänkas.<sup>34</sup>

Detta innebär att prövningsmyndigheter enligt miljöbalken kan ställa strängare krav på verksamhetsutövare än vad som anges av EU-direktiv om dessa krav bedöms vara rimliga.

### **Samhällsekonomisk lönsamhet vid rimlighetsavvägning**

En central fråga när en rimlighetsavvägning ska tillämpas är vad som ska räknas in i bedömningen på nyttosidan. Utöver att prövningsmyndigheten ska ta hänsyn till vad som bedöms vara standard i branschen ska den, om det är tillämpligt, också beakta den samhällsekonomiska lönsamheten av en verksamhet eller en åtgärd. Naturvårdsverket diskuterar begreppen samhällsnytta och samhällsekonomisk lönsamhet i en rapport från 2014.<sup>35</sup> De konstaterar att det är två vida begrepp som kan innefatta olika sorters kostnadsbesparingar eller nyttor för samhället i allt från miljömässiga som hälsomässiga faktorer. Det kan också handla om att tillgodose infrastrukturbehov, bidra med arbetstillfällen eller andra typer av samhällsnyttor.<sup>36</sup>

Att beräkna nyttan och kostnaderna för en verksamhet kan bli oerhört komplicerat. I olika sammanhang ges samhällsnyttor ett ekonomiskt värde och kan då beräknas med samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler eller kostnad-nyttobräkningar (Cost-benefit analysis, CBA). En av huvudorsakerna till att en monetär värdering av miljövärden görs är för att de annars riskerar att undervärderas eller bortses ifrån i avvägningssammanhang.<sup>37</sup> Under lång tid har dessa typer av beräkningar tagits fram för att kunna användas som schablonvärden när värdet eller nyttan av miljön ska beräknas.<sup>38</sup> Trots att Naturvårdsverket har sammanställt över 200 sådana beräkningar i olika databaser konstaterar de också att det finns ett stort behov av att ta fram schablonvärden för de miljövärden och naturtyper som ännu inte

---

<sup>34</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 17

<sup>35</sup> Naturvårdsverket, 2014 s. 4 ff.

<sup>36</sup> Naturvårdsverket, 2014 s. 25

<sup>37</sup> Naturvårdsverket, 2009 s. 11

<sup>38</sup> Naturvårdsverket, 2009

värderats.<sup>39</sup> Dessutom är det ett ständigt pågående arbete att hålla dessa värderingar uppdaterade i takt med att nya kunskaper erhålls.<sup>40</sup>

Dessa typer av samhällsekonomiska kalkyler kan användas i en mängd olika sammanhang, såsom vid avvägningar i kommunernas detaljplanering eller vid bedömning av ett ekosystems samhällsnytta.<sup>41</sup> Kalkylerna förekommer också i villkorsbeslut från miljöprövningar där rimlighetsavvägningar görs. Ett exempel på detta är en deldom från 2006<sup>42</sup> som här presenteras i korthet.

Domen gällde en prøvotidsredovisning som Södra Cell Värö lagt fram till domstolen för pappersmassabrukets villkor. Naturvårdsverket hade i sitt yrkande räknat på kostnader för att investera i ytterligare energihushållande åtgärder för bruket. Beräkningarna utgick från kostnaderna för investeringar i tekniska lösningar som jämfördes med de samhällsekonomiska nyttorna som ökad energihushållning kan bidra med. I det aktuella fallet handlade det om ett sulfatmassabruk som genom förbränning av biobränsle genererade energi i form av värme och el. Att energieffektivisera verksamheten skulle leda till minskade utsläpp av bland annat svavel- och kväveföreningar genom det minskade behovet av förbränning av biobränsle. Det gjordes flera beräkningar för olika tekniska lösningar. Exempelvis beräknades kostnaden (inklusive 4 % ränta och 10 års avskrivningstid) för att investera i en ny värmväxlare till 400 000 kr medan samhällsnyttan som investeringen skulle bidra med beräknades till 600 000 kr. Beräkningarna av samhällsnyttan redogörs i sin helhet i Naturvårdsverkets yrkande, men för att summariskt beskriva hur Naturvårdsverket utförde nyttovärderingen kan det sägas att de med stöd av tidigare fastställda schablonbelopp för utsläpp av svavel- och kväveföreningar kunde ange nyttan för det minskade utsläppet. Schablonbeloppen inhämtades från Statens Institut för Kommunikationsanalys som tagit fram flera olika modeller för att beräkna kostnader för utsläpp av svavel- och kväveföreningar<sup>43</sup>. Naturvårdsverket bedömde att det är rimligt att ytterligare energieffektivisera verksamheten och hänvisade till samhällsekonomiska kalkyler med monetära värden. Detta visar att det förekommer fall där en rimlighetsavvägning görs med tydliga och transparenta samhällsekonomiska kalkyler.

---

<sup>39</sup> Naturvårdsverket, 2009 s. 58

<sup>40</sup> Naturvårdsverket, 2009 s. 58

<sup>41</sup> Naturvårdsverket, 2015 s. 45 ff. och 75 ff.

<sup>42</sup> Miljödomstolens deldom 2006-02-24 i mål M 333-02

<sup>43</sup> Statens Institut för Kommunikationsanalys, 2005

Den samhällsekonomiska kostnads-nyttobedömningen kan också bli aktuell exempelvis när frågan om hushållningsbestämmelserna för mark- och vattenområden i lyfts i prövningen. Hushållningsbestämmelserna regleras i 3 och 4 kapitlen MB och anvisar hur mark- och vattenområden ska nyttjas eller hushållas. Förarbetena till miljöbalken anger att när mark- och vattenområden utreds för exploatering ska samhällsnyttor såsom sysselsättning och andra regionalpolitiska faktorer beaktas vid en avvägning.<sup>44</sup> Ett exempel på när detta kan aktualiseras i miljöprövningar är om en verksamhet har en viss miljöpåverkan men samtidigt lokalt bidrar med arbetstillfällen. För att verksamheten ska beviljas tillstånd måste bolaget påvisa att samhällsnyttan som sysselsättningen bidrar med överstiger de miljömässiga kostnaderna från bolagets verksamhet.

I Naturvårdsverkets guide för värdering av ekosystemtjänster anges att en monetär värdering inte nödvändigtvis ger mer information än en kvalitativ skattning av värdet.<sup>45</sup> Samtidigt påpekas att det underlättar att ha ett monetärt värde för ekosystemtjänsten när en jämförelse ska göras mellan kostnader och nyttor.<sup>46</sup> Samtidigt är det viktigt att påpeka att en kostnadsnyttoanalys, och särskilt en monetär värdering, inte ensamt kan användas i avvägningsfrågor eftersom värderingarna görs med flera antaganden och för att värderingarna inte nödvändigtvis är allmängiltiga. Däremot kan de användas som underlag och stöd i avvägningen.

### **Tidigare undersökningar av rimlighetsavvägningens tillämpning**

Miljöbalkens rimlighetsavvägning har tidigare utretts. Bland annat presenterade den så kallade miljöbalkskommittén i sitt delbetänkande år 2004 att domstolarnas tillämpning av hänsynsreglerna, inklusive rimlighetsavvägningen, skett med oklara motiveringar.<sup>47</sup> En av slutsatserna var att det dröjt osedvanligt långt tid från det att miljöbalken införts till dess att vägledande praxis framkommit för tillämpningen av hänsynsreglerna.<sup>48</sup> Dessutom fastslogs i rapporten att sökanden vanligen är tydliga med att ange att inga miljökvalitetsnormer överskrids (som regleras enligt 2 kap. 7

---

<sup>44</sup> Prop. 1997/98:45 del II s. 30

<sup>45</sup> Naturvårdsverket, 2015 s. 30

<sup>46</sup> Naturvårdsverket, 2015 s. 30

<sup>47</sup> SOU 2004:37, 2004 s. 330 ff.

<sup>48</sup> SOU 2004:37, 2004 s. 325

§ tredje stycket MB) medan de inte redovisar några redogörelser för hur de ytterligare skulle kunna minska sin miljöpåverkan.<sup>49</sup>

I samma utredning konstateras också att det finns en stor variation i hur domstolarna redovisar bedömningen enligt hänsynreglerna i sina domskäl. Utredarna menar att hänsynsreglerna enbart tas upp i domskälen om remissmyndigheterna tagit upp andra kapitlen i sina yrkanden. I synnerhet rimlighetsavvägningen utpekades som en regel som redovisas undermåligt i domskälen.<sup>50</sup> Utredarna konstaterar sammanfattningsvis att:

Det är svårt att hitta någon dom där domstolen uttryckligen redovisar rimlighetsavvägningen av kraven enligt någon av hänsynsreglerna i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 7 §.<sup>51</sup>

De första åren efter miljöbalkens införande visade det sig alltså att domstolarna inte redogör för sin tillämpning av rimlighetsavvägningen. Fyra år senare, år 2008, konstaterar Ebbesson i sina kommentarer till boken *Miljörätt* att det inte framtagits tillräcklig praxis för hänsynsreglerna.<sup>52</sup> Dessutom menar han att miljöbalkens möjligheter att successivt skärpa miljökraven, i synnerhet vad gäller rimlighetsavvägningen, med hjälp av praxis inte skett i förväntad utsträckning.<sup>53</sup>

I syfte att likrikta bedömningar och reda ut oklarheter om rimlighetsavvägningar har olika miljösamverkansgrupper i Sverige tagit fram vägledningsdokument för handläggare som ska tillämpa rimlighetsavvägningen.<sup>54</sup> Dokumenten omfattar enskilda områden såsom buller och avloppsrening. Vägledningarna har framtagits efter genomgångar av relevanta domar för att sammanställa och tillgängliggöra praxis. I en vägledning om buller påpekar kommunerna i Stockholms samverkansgrupp att det är svårt att göra en bedömning av rimlighetsavvägningen utifrån praxis eftersom de genomgångna domarna inte redovisar kostnader i domskälen.<sup>55</sup>

---

<sup>49</sup> SOU 2004:37, 2004 s. 331

<sup>50</sup> SOU 2004:37, 2004 s. 331

<sup>51</sup> SOU 2004:37, 2004 s. 334

<sup>52</sup> Ebbesson, 2008 s. 200

<sup>53</sup> Ebbesson, 2008 s. 200

<sup>54</sup> Se exempelvis Miljösamverkan Stockholms län 2009, *Praxis för rimlighetsbedömning i samband med beslut för att begränsa trafikbuller* och Miljösamverkan Östergötlands län 2015, *Vägledning vid bedömning av hög skyddsnivå för små avloppsanordningar (upp till 25 pe), samt råd om rimlighetsavvägning vid prövning och tillsyn*.

<sup>55</sup> Miljösamverkan Stockholms län, 2009 s. 3.

Som tidigare beskrivits finns det fundamentala skillnader mellan den svenska miljöbalken och andra jämförbara länders miljölagstiftning. Detta gäller inte minst hänsynsreglerna och prövningen av miljöfarlig verksamhet där rimlighetsavvägningen har en plats för sig. Den internationella litteraturen som behandlar hänsynsreglerna är därför tämligen begränsad, och några studier som specifikt behandlar rimlighetsavvägningen har inte påträffats.

### **Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt och ekonomisk rimlighetsavvägning**

Naturvårdsverket har sedan hösten 2014 arbetat med ett projekt för att underlätta arbetet med miljöbalken. Projektet, kallat miljöbalksprojektet, ska under två år identifiera problem och ta fram förslag till att förbättra miljöbalken och dess följdlagstiftning med avseende på tillämpning, innehåll och förutsättningar.<sup>56</sup> I syfte att lyfta fram problem som vanligen inte uppmärksammas av Naturvårdsverket har projektet uppmanat de som berörs av miljöbalken att genom en enkät beskriva de problem de upplever med miljöbalken. Av de totalt 777 problembeskrivningarna som kom in till projektet berörde cirka 60 stycken 2 kapitlet i miljöbalken.<sup>57</sup> Av dessa hänvisade tio direkt till avvägningsregeln i 2 kap. 7 § MB. Nedan visas två exempel på problembeskrivningar som lyfter rimlighetsavvägningen.<sup>58</sup>

- Det råder oklarheter kring vid vilken kostnad en åtgärd blir orimlig och hur bedömningen ska göras. Följden blir att det blir omfattande och dyra utredningar, svåra bedömningar i tillsyns och prövningsärenden. Risk för ej likvärdig bedömning.
- Avvägning mellan företagsekonomiska, och samhällsekonomiska kostnader jämfört med de miljömässiga vinsterna. Oklar vad som är rimliga kostnader för företagen.

Det förekommer att de som tillämpar rimlighetsavvägningen anser att det är oklart hur regeln ska omsättas i praktiken och att det behövs åtgärder för att underlätta tillämpningen.

---

<sup>56</sup> Miljöbalksprojektet, 2015a

<sup>57</sup> Miljöbalksprojektet, 2015b

<sup>58</sup> Miljöbalksprojektet, 2015b s. 2

Miljöbalksprojektet har under hösten prioriterat bland de 777 problembeskrivningarna och valt ut sju problemområden som särskilt ska prioriteras. Ett av dessa sju prioriterade områden är svårigheter med att värdera och väga miljön vilket är en viktig aspekt av tillämpningen av rimlighetsavvägningen.<sup>59</sup> Sammantaget har Naturvårdsverket inom miljöbalksprojektet gjort bedömningen att rimlighetsavvägningen och värdering av miljön är ett svårnavigerat område. Det finns således tydliga behov av att genomlysa rimlighetsavvägningen enligt miljöbalken.

### **Svårigheter med att bedöma ekonomisk rimlighet**

Efter kontakt med Naturvårdsverket har det också framkommit att rimlighetsavvägningen internt har upplevts som problematisk.<sup>60</sup> I arbetet med att ta fram den fördjupade utvärderingen av miljömålen för 2015 har Naturvårdsverket uppmärksammat att rimlighetsavvägningen inte alltid tillämpas på avsett vis och att avvägningsregeln i miljöbalken inte bidrar till att uppnå miljömålen. Dessutom har ett flertal ekonomer på Naturvårdsverket upplevt att rimlighetsavvägningen ibland tillämpas med ett företagsekonomiskt perspektiv. För att djupare granska detta beställde Naturvårdsverket en undersökning av Enveco, Svenska Miljöinstitutet och Mark och Miljörättsbyrån i Sverige AB. I rapporten presenteras resultaten från den undersökning som kartlagt och analyserat hur rimlighetsavvägningen använts i överinstanser vid tillståndsbeslut av A-klassade miljöfarliga verksamheter mellan åren 2009-2014. Författarna konstaterar att tillämpningen av rimlighetsavvägningen varierar mellan olika tillståndsbeslut och att det ofta saknas angivelser över vilka faktorer som legat till grund för rimlighetsbedömningen.<sup>61</sup> Rapportförfattarna skriver:

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 vuxit fram på området är således långt ifrån förutsebart, vilket bedöms ha skapat en viss rättsosäkerhet.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Miljöbalksprojektet, 2015c s. 6

<sup>60</sup> Personlig kommunikation F. Zehaie, Naturvårdsverket 2015-12-17

<sup>61</sup> Enveco m.fl., 2015 s. 51

<sup>62</sup> Enveco m.fl., 2015, s. 10

Dessutom kom Enveco m.fl. fram till att synen på vad som är ”orimliga krav på försiktighetsmått” enligt 2 kap. 7 § MB varierar kraftigt. Somliga prövningsmyndigheter bedömer utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, andra utifrån ett branschtypiskt perspektiv och ytterligare några bedömer utifrån ett företagsekonomiskt perspektiv.<sup>63</sup>

## Syfte och frågeställningar

Tidigare studier och de insamlade problembeskrivningarna till Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt tyder på att det finns oklarheter i hur tillämpningen av den ekonomiska avvägningen ska göras. Det finns alltså ett behov av fördjupade studier på området.

Ett av syftena med den här uppsatsen har varit att undersöka hur rimlighetsavvägningen, 2 kap. 7 § första stycket MB, används av förstainstanser vid prövningsbeslut av miljöfarliga verksamheter. Detta har gjorts för att jämföra resultat med den rapport som tidigare undersökt hur överinstanserna bedömer att paragrafen ska användas och utröna om det finns skillnader i avvägningmetoder och argumentation mellan instansnivåerna. Tidigare undersökningar har påvisat ett redovisningsunderskott i domskälen, i synnerhet vad gäller rimlighetsavvägningen.<sup>64</sup> Det har därför också varit i undersökningens intresse att undersöka hur domstolarna i förstainstanserna redovisar avvägningen i sina domskäl.

Undersökningen har också syftat till att undersöka vilka beslutskriterier som prövningsmyndigheten använder sig av när rimlighetsavvägningen görs. Detta görs dels för att se lyfta fram hur rimlighetsavvägningen går till i praktiken. Det görs också för att undersöka huruvida prövningsmyndigheterna väger in samhällsekonomisk, företagsekonomisk eller branschtypiska förutsättningar i sina avvägningar.

Den här rapportens syfte ligger också i linje med det delprojekt som Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt inlett under hösten 2015. Delprojektets syfte är att:

---

<sup>63</sup> Enveco m.fl., 2015 s. 51

<sup>64</sup> Se *Bakgrund*

Att få till stånd verktyg så att regeln [2 kap. 7 § MB] tillämpas likvärdigt, förutsägbart och utan att miljönyttan värderas för lågt.<sup>65</sup>

Min uppsats kan vara till nytta för Naturvårdsverket på så vis att den ger ett bredare bild av hur problematiken ser ut och kan också komma med förslag på lösningar.

## Frågeställningar

Som tidigare nämnts har en av ansatserna i den här uppsatsen varit att följa upp och komplettera den rapport som Naturvårdsverket beställt angående tillämpningen av rimlighetsavvägningen. Författarna till rapporten *Hur tillämpas miljöbalkens rimlighetsavvägning?* utgick ifrån tre aspekter som Naturvårdsverket hade identifierat som särskilt intressanta. Dessa aspekter blir således även den här uppsatsens utgångspunkt och de lyder som följer<sup>66</sup>:

- Hur ofta bedömer domstolen i miljötillståndsprövningar att det är orimligt för det sökande bolaget att genomföra åtgärder som yrkas?<sup>67</sup>
- 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?

Utöver detta har Naturvårdsverket bett mig att undersöka följande frågor:

- Vilka likheter och skillnader kan utläsas mellan under- och överinstansernas domskäl när det gäller rimlighetsavvägningen?
- Hur skiljer prövningsmyndigheten på sådan som ska avvägas och sådant som inte ska avvägas?
- Vilka kriterier används för att bedöma kostnader och nytta?

---

<sup>65</sup> Miljöbalksprojektets start-PM för delprojektet om rimlighetsavvägningen

<sup>66</sup> Enveco m.fl., 2015 s. 7

<sup>67</sup> Språkligt modifierad jämfört med Enveco m.fl.



# Metod

## Metod för analys av rimlighetsavvägningen i domstolsavgöranden

Analysen är i den här uppsatsen som tidigare nämnts uppdelad i två avsnitt, dels en genomgång, analys och jämförelse av domstolsavgöranden och dels kompletterande intervjuer. Nedan följer en metodbeskrivning av analysen av avgörandena.

Analysen av avgöranden anammar den metod som använts i rapporten som Enveco m.fl. tagit fram. Detta görs för att möjliggöra så jämförbara resultat som möjlig.

Nedan redogörs för hur rapportförfattarna gått tillväga för att välja ut vilka domar som de analyserat, hur de gjort analysen samt vilka avgränsningar som gjorts. Efter det följer en beskrivning av tillvägagångssättet för hur den *översiktliga* och *fördjupade analysen* gjorts.<sup>68</sup> Detta följs sedan av en kortare metodbeskrivning av *jämförelsen* mellan resultatet från Enveco m.fl. och de resultat som framkommit i min undersökning.

### *Urval av relevanta avgöranden*

Enveco m.fl. har valt ut avgöranden genom att begränsa sig till domar i miljööverdomstolen, mark- och miljööverdomstolen samt högsta domstolen mellan 2009-2014. De har gjort sökningar i tre olika rättsdatabaser, JP Infonet<sup>69</sup>, Norstedts Zeteo<sup>70</sup> och det offentliga rättsinformationssystemet<sup>71</sup>. Sökningarna har gjorts med relevanta söktermer i följande fyra kombinationer

- 1) ”miljöfarlig verksamhet” ”2 kap. 7 § miljöbalken”,
- 2) ”miljöfarlig verksamhet” ”2 kap. 7 § första stycket miljöbalken”,

---

<sup>68</sup> Dessa metodbeskrivningar är hämtad från Enveco m.fl., 2015 s. 13 ff.

<sup>69</sup> <http://www.jpinfo.net.se>

<sup>70</sup> <http://www.wolterskluwer.se/cms/pub/zeteo-startsida>

<sup>71</sup> <http://www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/>

3) ”miljöfarlig verksamhet” ”2 kap. 7 § MB” samt

4) ”miljöfarlig verksamhet” ”2 kap. 7 § första stycket MB”

Sökningarna resulterade i över 150 mål där A-klassade verksamheter behandlats. Tillsynsärenden och mål som berörde 2 kap. 7 § andra och tredje styckena sovrades bort av rapportförfattarna och de återstående 51 domarna användes sedan för analysen.

Det var dessa 51 avgöranden som användes i analysen i Enveco m.fl., och det är således avgörandena i lägre instanser som använts i den här uppsatsen. I syfte att bibehålla jämförbarheten mellan den här uppsatsen och Enveco m.fl. har inget extra urval eller andra urvalskriterier använts för den här uppsatsen.

#### *Metod för översiktlig analys*

I den översiktliga analysen av de 51 domarna gjorde rapportförfattarna en genomsökning efter söktermen ”7” för att identifiera de fall där rimlighetsavvägningen tagits upp. De läste även igenom domskälen för samtliga domar för att identifiera utfall rimlighetsavvägningen diskuterats utan att specifikt hänvisa till 2 kap. 7 § MB. Därefter sammanställde de ett datablad där de svarade på de frågor som framgick under avsnittet *Frågeställningar*. I det här skedet avvek jag lite från metodiken i Enveco m.fl. genom att jag även läste igenom domslut, ansökan, yttrandena och bemötandena för att på så sätt få en mer komplett bild av målet och de eventuella avvägningar som presenterats utanför domskälen. Om en rimlighetsavvägning gjorts av andra än domstolen noterades detta separat. I övrigt antecknade även jag svaren på de förutbestämda frågorna i ett datablad.

I den översiktliga analysen besvaras de tre inledande frågeställningarna som Enveco m.fl. undersökte och som återfinns i avsnittet *Frågeställningar* ovan. För frågan om bolaget tvingats vidta åtgärder som de ansett orimliga definieras åtgärder både som konkreta åtgärder och utredningar.

#### *Metod för fördjupad analys*

I den fördjupade analysen valdes domar ut som ansågs extra intressanta för en djupare analys av rimlighetsavvägningen. Kriterier som använts i urvalet var exempelvis att domstolen fört särskilt detaljerade resonemang kring rimlighetsavvägningen, eller att de helt avstått från att redovisa sina motiveringar men ändå fattat ett avvägningsbeslut. Den fördjupade analysen gjordes främst för att besvara de frågor av mer kvalitativ karaktär såsom exempelvis vilka kriterier som används för att göra en rimlighetsavvägning. Redovisningen av de utvalda avgörandena skedde dels i form av längre citat, och dels i form av sammanfattande beskrivningar.

### *Metod för jämförande analys*

I den jämförande analysen redovisas kortfattat vad som framkommit i den översiktliga analysen i den här uppsatsen och vad som framkom i den översiktliga analysen i den rapport som Enveco m.fl. tagit fram. Detta görs för att svara på frågan om *Vilka likheter och skillnader kan utläsas mellan under- och överinstansernas domskäl när det gäller rimlighetsavvägningen?* Enbart de frågor som har en kvantitativ karaktär har använts i jämförelsen eftersom det är dessa som enklast kan jämföras.

Noteras bör att en överklagan inte nödvändigtvis gäller hela domar eller tillåtlighet. Att exempelvis jämföra en hel tillåtlighetsprövning med tillhörande beslut om villkor i underinstansen med en överklagan på ett enskilt villkor blir inte helt rättvisande. Detta problematiseras vidare i *Diskussion om den jämförande analysen*.

## Metod för intervjuer med representanter mark- och miljödomstol och från miljöprövningsdelegationer

Utöver den analys och jämförelse av avgörandena som beskrevs ovan tillkommer också sammanlagt åtta semistrukturerade, kvalitativa intervjuer med tjänstepersoner som deltar vid beslutsfattandet vid mark- och miljödomstolen och miljöprövningsdelegationerna. Intervjuerna görs för att kunna ge underlag till analysen av vilka beslutskriterier som används för att fatta beslut om 2 kap. 7 § MB samt frågan om informationen bedöms vara tillräcklig. Valet av semistrukturerade intervjuer baserar sig på att det möjliggör för en jämförbar analys av de individuella intervjuerna samtidigt som det öppnar upp för en öppen dialog med intervjupersonerna.<sup>72</sup> De förformulerade frågorna och dess svar presenteras i resultatdelen. I resultatet redovisas även de diskussioner som rör sig utanför de ställda frågornas ramar men som bedömts ha varit extra intressanta utifrån ett orsaks- eller lösningsperspektiv.

Ambitionen var att enbart intervjua representanter från MMD, det vill säga de som avgjort mål i samma instansnivå som analysen av avgörandena befinner sig på. Jag skickade förfrågningar om medverkan i min studie till samtliga fem tingsrätter där mark- och miljödomstolarna verkar. En av domstolarna gav positivt svar och en intervju genomfördes. Från en av domstolarna gavs beskedet att de inte vill delta i den här typen av studier. Beslutet motiverades med att de inte uttalar sig i specifika fall och att det finns mycket information angående rimlighetsavvägningen att hämta

---

<sup>72</sup> Johannessen & Tufte, 2003 s. 96 ff.

i domstolarnas domskäl. Från de övriga domstolarna har något besked inte lämnats trots en utskickad påminnelse. Istället kontaktades miljöprövningsdelegationerna vid tolv av landets länsstyrelser. Efter en påminnelse hade sju representanter från MPDerna gått med på att intervjuas.<sup>73</sup> Av de intervjuade var fyra ordföranden (jurister) vid sina respektive prövningsmyndigheter och fyra var miljöskunniga eller så kallade tekniska råd (naturvetare/tekniker). Att det är en blandning mellan jurister och naturvetare/tekniker bör ha gett en bredare bild av utmaningarna med rimlighetsavvägningen än om exempelvis enbart jurister intervjuats.

Jag har valt att anonymisera intervjupersonerna i rapporten. Intervjupersonerna var vid intervjutillfället medvetna om detta och syftet med anonymiseringen var att låta de som intervjuades känna sig bekväma med att svara på frågor som de i annat fall kanske skulle undvika att svara på. Jag ville på det här viset inte motverka en öppen dialog samtidigt som jag ansåg att det inte finns några vetenskapligt metodologiska fördelar med att behålla namnen eller vilken MMD respektive MPD intervjupersonerna verkar vid.

## Avgränsningar

Rimlighetsavvägningens formulering enligt miljöbalken beskrevs i avsnittet *Rimlighetsavvägningen i den nuvarande lagstiftningen*. Eftersom det är i första stycket som avvägningsdelen i rimlighetsbedömningen regleras är det också den som är av intresse för den här uppsatsen. Andra stycket reglerar hur avvägningen ska göras om det finns ett åtgärdsprogram, vilket sätter tydliga ramar för hur avvägningen ska göras. Om en verksamhet kommer att, eller riskerar att överträda en miljö kvalitetsnorm som regleras i tredje stycket görs ingen rimlighetsavvägning.<sup>74</sup> Det är således mindre intressant ur avvägningssynpunkt att fokusera på övriga stycken, varför det endast är 2 kap. 7 § första stycket som analyseras i den här studien.

Undersökningen har inte haft för avsikt att göra en analys av den rimlighetsavvägning som regleras i 11 kap. 6 § MB som enbart gäller vattenverksamhet. Detta hade varit intressant eftersom avvägningen för vattenverksamhet ibland överlappar den avvägning som ska göras enligt 2 kap. MB.

---

<sup>73</sup> Målen i MPD rör B-klassade miljöfarliga verksamheter och inte A-klassade. Tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler och rimlighetsavvägningen ska dock vara likvärdig, oavsett instans. Därför bedömdes representanter från MPDerna kunna ge goda bidrag till studien.

<sup>74</sup> Prop. 1997/98:45 del I s. 262 f.

Utifrån den metodik som använts av Enveco m.fl. och de instruktioner som jag fått från Naturvårdsverket görs dock ingen genomgång av tillämpningen av den paragrafen. Det ska dock konstateras att i slutbetänkandet av vattenverksamhetsutredningen föreslås att 11 kap. 6 § MB ska utgå med motiveringen att rimlighetsavvägningen av vattenverksamheter istället enbart ska göras med utgångspunkt från 2 kap. 7 § MB.<sup>75</sup> Om förslaget realiserades skulle det förmodligen innebära ett än större behov av att klargöra tillämpningen av rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § MB.

---

<sup>75</sup> SOU 2014:35 s. 519

# Resultat

## Redovisning av genomgång av avgöranden

I detta avsnitt presenteras den genomgång av domstolsavgöranden som genomförts. Redovisningen inleds med den översiktliga analysen som sedan följs av den fördjupade analysen och sist i avsnittet görs en jämförande analys. Efter redovisningen av avgöranden följer avsnittet där jag redovisar intervjuerna med representanter från domstol och miljöprövningsdelegationer. I BILAGA 1 redovisas samtliga domar som analyserats.

### Resultat av översiktlig analys

*Hur ofta bedömer domstolen i miljötillståndsprövningar att det är orimligt för det sökande bolaget att genomföra åtgärder som yrkas?*

För att svara på den första frågan behövs först en redogörelse över hur förekommande rimlighetsavvägningen är i miljöprövningsärenden. I den sammanställning som gjorts framkom det att 16 av de 51 undersökta avgörandena i miljödomstol och mark- och miljödomstol explicit hänvisar till 2 kap. 7 § MB i domskälen. Utöver dessa bedöms 22 avgöranden göra implicita hänvisningar till 2 kap. 7 § MB genom att domskälen hänvisar och resonerar till någon av följande termer: ”rimlighet”, ”rimlighetsavvägning”, ”rimligt”, ”orimligt”, ”avvägning”, ”skälig”. I dessa fall har även en granskning gjorts så att det verkligen handlar om en avvägning av miljönytta kontra ekonomisk kostnad.

I ett av de 51 fallen hänvisades inte till någon av ovanstående termer eller specifikt till 2 kap. 7 § MB. Istället skrev domstolen:

Miljönyttan [...] är liten i förhållande till kostnaden.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Miljödomstolens dom 2010-03-18 i mål nr M 2050-09 s. 72

I ett annat fall hänvisade domstolen inte till en specifik term som kan kopplas till rimlighetsavvägningen. Istället jämförde domstolen kostnader för en åtgärd mot nyttan för åtgärden i vaga ordalag.<sup>77</sup> Det visade sig följaktligen att domstolarna redovisar att de bedömt rimligheten av en åtgärd i domskälen i olika detaljgrad.

Den översiktliga bilden kompliceras ytterligare av att en ansökan inte sällan innehåller fler än en form av miljöpåverkan som domstolen ska ta hänsyn till. Det är inte ovanligt att domstolen i sina domskäl redovisat hur de avvägt miljönytta/samhällsnytta kontra ekonomisk kostnad för en specifik miljöaspekt (exempelvis utsläpp till luft), men avstått från att redovisa motsvarande avvägning för en annan form av miljöaspekt (ex hushållning av energi).<sup>78</sup> Vidare förekommer det avgöranden där domstolen funnit *en* åtgärd rimlig och *en annan* orimlig enligt 2 kap. 7 § MB.<sup>79</sup>

Med dessa implikationer i beaktande visar genomgången av avgörandena att 16 avgöranden anses hänvisa explicit till 2 kap. 7 § MB och 24 avgöranden anses implicit hänvisa till rimlighetsavvägningen. Sammantaget hänvisar domstolarna i 40 av 51 avgöranden, om än summariskt i flera fall, till ekonomisk rimlighetsavvägning av miljönytta.

Av de 40 fallen där domstolen gjort hänvisningar till 2 kap. 7 § MB, eller gjort en rimlighetsavvägning enligt exemplifieringen ovan, har domstolen i 15 fall bedömt åtminstone en av åtgärderna som varit uppe för diskussion som rimlig att utkräva av bolaget. I 15 fall bedömde domstolen att åtgärden/åtgärderna som diskuterades var orimlig att utföra av ekonomiska skäl. I de resterande tio avgörandena bedömde domstolen att åtminstone en av åtgärderna var rimlig, *och* att åtminstone en ytterligare åtgärd var orimlig. Sammanfattningsvis kan det följaktligen anses att domstolen har bedömt att en åtgärd är rimlig att utkräva av verksamhetsutövaren i 25 av de 51 avgörandena.

De redovisade siffrorna ska inläsas i en kontext där domstolarna redovisar sina resonemang i varierad grad och där verksamheterna som prövas skiljer sig väldigt mycket åt.

---

<sup>77</sup> Miljödomstolens dom 2008-09-16 i mål nr M 290-01

<sup>78</sup> Exempelvis MMDs dom 2010-11-26 i mål nr M 2350-08

<sup>79</sup> Exempelvis miljödomstolens dom 2010-09-29 i mål nr M 1434-07

*I hur många fall tvingas verksamhetsutövare att genomföra åtgärder som de angett som orimliga?*

I samtliga de 15 fall då domstolen bedömt att en åtgärd eller ett utredningskrav varit rimligt att kräva av bolaget motsatte sig bolaget rimligheten. I de 15 fall där domstolen bedömt att det inte är rimligt att kräva ytterligare åtgärder eller utredningar från bolaget var det i alla de undersökta fallen utom ett i enlighet med bolagets ansökan. I det återstående avgörandet gav domstolen avslag till ansökan bland annat för att det bedömdes att kostnaderna för att minska verksamhetens påverkan enligt vad domstolen ansåg vara tillräckligt för att inte riskera att överträda miljö kvalitetsnorm skulle bli orimligt höga.<sup>80</sup>

I de tio fall där domstolen ansett att en åtgärd var rimlig och en annan var orimlig att utkräva har bolaget emotsatt sig kraven på åtgärd och bedömt att de är orimliga.

Sammantaget anser de respektive bolagen i samtliga fall där det ställs krav på dem enligt 2 kap. 7 § MB är de orimligt högt ställda.

*Hur tolkas rimlighet, samhällsekonomiskt eller företagsekonomiskt?*

Av de 40 fall då domstolen gjort en rimlighetsbedömning var det enbart i åtta avgöranden som det tydligt framkom om domstolen tolkat rimligheten utifrån ett branschtypiskt eller företagsekonomiskt perspektiv. I de övriga avgörandena diskuteras inte rimligheten utifrån något uttalat perspektiv. I tre av fallen framgår det dock mer eller mindre tydligt att domstolen bedömt att en åtgärd var orimlig på grund av företagsekonomiska skäl. Domstolen har därmed ansett att en åtgärd skulle ställt orimligt höga krav på bolagets ekonomi och därför avslagit remissinstansernas yrkade krav.<sup>81</sup> I fem fall har domstolen bedömt att en åtgärd var rimlig att kräva av bolaget och hänvisade antingen till ett annat bolag i samma bransch, eller branschen som helhet.

Som beskrevs i inledningen kan ett flertal faktorer anses innefattas inom begreppet samhällsekonomisk lönsamhet. I genomgången av avgörandena har domstolen hänvisat till miljö, hälsa eller andra samhällsekonomiska faktorer i samtliga 40 fall där det gjorts en rimlighetsavvägning. Motiveringarna varierar dock kraftigt och det är ovanligt att nyttan för samhället klargörs tydligt. I de flesta fall inbegriper nyttan miljöaspekter, men det förekommer även fall där hälsa eller andra samhällsekonomiska aspekter lyfts fram. I två fall<sup>82</sup> lyftes verksamheternas

---

<sup>80</sup> MMDs dom 2011-11-16 mål nr M 3173-09

<sup>81</sup> Se mer under *Resultat av den fördjupade analysen* nedan

<sup>82</sup> Miljödomstolens dom 2011-11-16 mål nr M 3173-09 och miljödomstolens dom 2008-12-04 i mål M 1867-08



påverkan på fisket upp som en faktor, och i ett fall<sup>83</sup> lyftes en hamnverksamhets samhällsviktiga funktion upp som en faktor. Huvudsakligen är det alltså miljö- och hälsoaspekter som är styrande i avvägningen och inte övriga samhällsekonomiska faktorer.

*Finns tillräckligt med uppgifter för att göra rimlighetsavvägningen?*

Vid bedömningen om huruvida domstolen ansåg att den hade tillräcklig information för att göra en rimlighetsavvägning finns det två alternativa förklaringar till att den behöver mer information. För det första kan domstolen specifikt peka ut att den saknar information för att göra en rimlighetsavvägning. I andra fall kan domstolen påpeka att den saknar information för att bedöma om miljöpåverkan riskerar att över- eller underskrida någon av miljöbalkens övriga krav. Genomgången av domarna visar att domstolen inte i något fall utpekar att den saknar information för att avgöra den ekonomiska rimlighetsavvägningen. Däremot bedömer den i sex fall att det saknas information om specifika utsläpp eller annan miljöpåverkan. Det förekom också ett fall när domstolen bedömde att alternativa lösningar inte utretts tillräckligt och att detta behövde kompletteras. I ett av de fallen där det krävdes kompletteringar nekades tillstånd medan i de övriga sex beviljades. Utredningsvillkor har då formulerats och tillstånd har beviljats. Trots detta kan det inte påstås att domstolen bedömer att det saknas information specifikt för att göra en rimlighetsavvägning.

*Hur har nytta och kostnader redovisats? Om inte, kräver domstolen kompletteringar?*

I genomgång av domarna framkom att domstolen mestadels inte redovisar ett bolags kostnader för att ytterligare minska miljöpåverkan från en verksamhet eller åtgärd. Inte heller de samhällsmässiga eller företagsmässiga nyttorna redovisas. Det förekommer dock i ett fåtal fall att en transparent redovisning görs. I ett avgörande från 2011<sup>84</sup> redovisas ett vattenkraftverks kostnader för att minska miljöpåverkan genom att tillåta ett alternativt vattenflöde från verket. Åtgärden bedöms rimlig att utkräva av bolaget eftersom kostnaderna för bolaget inte bedömdes överstiga miljönyttan för insatsen. Beslutet lutar sig dock i huvudsak på 11 kap. 6 § MB och inte 2 kap. 7 § MB och det är en vattenverksamhets tillåtlighet som får avslag. I ett annat fall från 2009<sup>85</sup> redovisas kostnader och nytta, men då handlar det enbart om hur en särskild insats kommer påverka företagets utgifter och intäkter. Kostnaderna för företaget ställs mot ökade intäkter av att upprusta ett vattenkraftverks turbin.

---

<sup>83</sup> MMDs dom 2012-11-12 i mål nr M 1048-11

<sup>84</sup> Mark- och miljödomstolens dom 2011-11-16 mål M 3173-09 s. 36 ff.

<sup>85</sup> Miljödomstolens dom 2009-07-14 i mål nr M 392-09

Det handlar sålunda om företagsekonomiska kalkyler i det fallet och inte samhällsekonomiska.

Som nämndes ovan kräver domstolarna ofta in kompletteringar av olika skäl i miljöprövningar. När det gäller kompletteringar för att bedöma kostnader visade det sig att det i sju fall ansågs behövas kompletteringar av kostnader och nyttor för att en avvägning skulle kunna genomföras. Detta var i samtliga fall för villkorsformuleringar och i samtliga fall sattes villkoren under utredning.

### **Resultat av den fördjupade analysen**

Nedan redovisas de resultat som framkommit i den fördjupade analysen för genomgången av domstolsavgörandena. I huvudsak har tre intressanta aspekter med rimlighetsavvägningen observerats i genomgången av domstolsavgörandena. Dessa är:

- Domstolarna redovisar inte alltid vilka avvägningar som domstolen faktiskt gjort.
- Det förekommer fall där domstolen väger in företagsekonomiska aspekter i rimlighetsavvägningen.
- Det framstår som problematiskt att jämföra verksamheter inom samma bransch.

I genomläsningen av de 51 domarna framkom det att det är stor variation mellan hur domstolen redovisar hur de tillämpat rimlighetsavvägningen. I somliga fall nämns rimlighetsavvägningen svepande och bedömningen görs utan att några beräkningar, eller avvägningar redovisas.<sup>86</sup> Det förekommer dock avgöranden där en mer utförlig avvägning om ekonomisk rimlighet beskrivs. Ofta handlar det då om att rimligheten av åtgärderna som föreslås diskuteras mellan parterna i bolagets ansökan och remissinstansernas yrkanden. Domstolen hänvisar sedan till dessa i sina domskäl.<sup>87</sup> Nedan visas ett exempel på hur domstolen i domskälen gör en rimlighetsavvägning och hänvisar till bolagets ansökan:

Miljödomstolen anser när det gäller frågan om utsläpp av kvicksilver till luft från stålverket, att de utredningar bolaget utfört, har klargjort att vid en

---

<sup>86</sup> Se exempelvis miljödomstolens dom 2006-11-26 i mål nr M 1627-05 och miljödomstolens deldom 2008-12-19 i mål nr M 712-07

<sup>87</sup> Se exempelvis miljödomstolens dom 2010-05-11 i mål nr M 67-02 s. 42 och miljödomstolens dom 2008-12-02 i mål nr M 131-01

bedömning av kostnaden för olika reningsmetoder jämfört med nyttan av dessa enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, det framstår som oskäligt att föreskriva villkor om ytterligare rening. Miljödomstolen finner således att ytterligare utredning om utsläpp av kvicksilver till luft ej är nödvändig<sup>88</sup>

Detta exempel visar hur domstolen inte gör en egen rimlighetsavvägning utan istället hänvisar till den rimlighetsavvägning som bolaget gjort i sin ansökan.

Genomgången av avgörandena visade också att det förekommer fall där domstolen får antas göra en rimlighetsavvägning utifrån ett företagsekonomiskt perspektiv. I en dom från 2011<sup>89</sup> bedömer domstolen att en föreslagen insats för att stärka miljöskyddet skulle omöjliggöra fortsatt verksamhet för det aktuella pappersbruket.

Myndigheten för säkerhet och beredskap [*sic!*] har förordat övergång till platstillverkning av svaveldioxid. Miljödomstolen delar myndighetens uppfattning att det är angeläget av flera skäl att avveckla den nuvarande hanteringen av flytande kondenserad svaveldioxid. Med hänsyn till vad bolaget anfört om beräknade kostnader och hur detta påverkar möjligheten att driva CTMP-fabriken<sup>[90]</sup> vidare, bedömer miljödomstolen emellertid att villkor att fastställa dessa åtgärder är oskäliga jämfört med nyttan av dem. Bolaget har förklarat sig kunna acceptera ett villkor beträffande anmälan till Räddningstjänsten i kommunen innan lossning av SO<sub>2</sub> sker, vilket också bör fastställas som villkor.<sup>91</sup>

Det domstolen hänvisar till återfinns i bolagets bemötande till remissinstansernas yttranden. Bolaget har låtit en konsultfirma beräkna kostnaderna för åtgärden, och åtgärden bedöms vara orimlig och med enda motivering att bolaget skulle behöva lägga ned sin verksamhet vid det aktuella bruket.

Totalt skulle investeringskostnaderna för det av ÅF [konsultfirman] utredda alternativet för platstillverkning av svaveldioxid uppgå till 50 miljoner kr, vilket enligt bolagets mening inte är en rimlig kostnad i sammanhanget. Ett

---

<sup>88</sup> Miljödomstolens dom 2010-05-11 i mål nr M 67-02 s. 42

<sup>89</sup> Miljödomstolens dom 2011-02-16 Mål nr M 1718-09

<sup>90</sup> CTMP (kemitermomekanisk massa) är en metod för att framställa pappersmassa.

<sup>91</sup> Miljööverdomstolens dom 2011-02-16 Mål nr M 1718-09 s. 52

krav på en sådan investering skulle i praktiken innebära att CTMP-fabriken måste läggas ner.<sup>92</sup>

Bolaget anger inte i ansökan eller domen i övrigt några samhällsekonomiska motiv till varför nedläggningen av bolaget är en orimlig utgång för att minska miljöpåverkan. Även i överinstansen bedöms åtgärden som orimlig att ställa på bolaget, men där hänvisas inte till företagsekonomiska aspekter.<sup>93</sup>

Vad som också framkom i genomgången av domarna var att det kan vara svårt att jämföra en verksamhet med andra bolag i branschen i och med att förutsättningarna skiljer sig åt. I ett fall från 2010<sup>94</sup> ansåg bolaget att deras verksamhet inte gick att jämföra med vad som yttrats av remissinstanserna och därför ska inte samma krav ställas på dem.

Bolaget motsätter sig en begränsning av galtgjutningen<sup>95</sup> eftersom man behöver kunna gjuta galt vid driftsstörningar. Beträffande det föreslagna alternativet att anlägga en granuleringsanläggning har bolaget anfört följande. SSAB:s anläggning i Luleå skiljer sig från den i Oxelösund genom att det där görs sommaruppehåll i stålproduktionen medan masugnarna producerar året runt. I Luleå görs däremot inget sommaruppehåll.<sup>96</sup>

Domstolen gick på bolagets linje och ansåg att verksamheterna inte var jämförbara på grund av olika produktionsförutsättningar. I ett annat fall från 2011<sup>97</sup> där domstolen gjorde jämförelser mellan bolag i täktbranschen bedömdes omständigheterna förvisso vara olika och att påverkan från det sökande bolaget skulle vara mindre än för det jämförda bolaget. Trots detta ansåg domstolen att det fanns tillräckliga likheter för att bedöma bolagen efter samma måttstock.

## **Resultat av den jämförande analysen**

När samtliga 51 domar från underinstans jämfördes med samtliga 51 domar från överinstans framkom att domstolen i underinstans hänvisar till rimlighetsavvägningen i 38 fall medan domstolen i överinstans hänvisar till

---

<sup>92</sup> Miljööverdomstolens dom 2011-02-16 Mål nr M 1718-09 s. 48

<sup>93</sup> MMÖDs dom 2012-05-04 Mål M 2292-12 s. 12

<sup>94</sup> Miljödomstolens dom 2010-11-26 i mål nr M 2350-08

<sup>95</sup> Galtgjutning är en form av metallgjutning i masugn

<sup>96</sup> Miljödomstolens dom 2010-11-26 i mål nr M 2350-08 s. 81

<sup>97</sup> Miljödomstolens dom 2011-05-25 i mål nr M 463-08 s. 112

rimlighetsavvägningen i 28 fall (se Tabell 1). Analysen avser både de fall då domstolen hänvisat explicit och implicit till 2 kap. 7 § MB.

Som nämndes i Resultat av översiktlig analysen är det inte vanligt att domstolen redogör för vilket perspektiv som avvägningen avser. Det är alltså för det mesta oklart om det är ett branschtypiskt, företagsekonomiskt eller samhällsekonomiskt perspektiv som rimlighetsavvägningen bedöms efter. I både under- och överinstans förekommer det dock i 3 fall att domstolen i viss mån utgår från det enskilda företagets ekonomi vid bedömningen av ekonomisk rimlighet (se Tabell 1). I ett fall är det för samma tillståndsprövning (och således samma bolag) som bolaget bedömts få en orimligt hög kostnad kopplad till sitt tillstånd om de yrkade kraven genomförts.

Den jämförande analysen visade att när rimlighetsavvägningen tillämpades i underinstansen hänvisade domstolen till branschens förutsättningar i fem fall. Motsvarande antal är tre för överinstanserna (Tabell 1). Vad gäller frågan om domstolen anser att den saknar information för att göra rimlighetsavvägningen så upplever den varken i över- eller underinstans att så är fallet (Tabell 1).

Vad gäller frågan om domstolen anser att en verksamhet eller åtgärd är rimlig att utkräva görs ingen jämförelse på grund av de metodologiska svårigheterna med en sådan jämförelse.<sup>98</sup>

**Tabell 1** Jämförande analys av domar i underinstans och domar i överinstans. Antalet som anges är det antal domar av totalen (51 per instans) där svaret på frågan är "Ja". Källa för överinstans: **Enveco m.fl., 2015**.

Fråga	Antal "Ja" i underinstans	Antal "Ja" i överinstans
Hänvisar domstolen till 2 kap. 7 § MB i domskälen?	38	28
I domskälen, utgår kostnadssidan från det enskilda företagets ekonomi?	3	3
I domskälen, utgår kostnadssidan från situationen i branschen?	5	3
Anser domstolen att den saknar information för att kunna bedöma rimligheten enligt 2 kap. 7 § MB?	0	0

<sup>98</sup> Se *Metodkritik* i diskussionen

## Redovisning av intervjuer

Intervjuerna redovisas utifrån de frågor som ställdes vid intervjutillfällena.

*Hur tycker du att rimlighetsavvägningen har fungerat i de fall du arbetat med?*

De åtta representanterna för miljöprövningsmyndigheterna anser att rimlighetsavvägningen är en bra regel som har väldigt stor betydelse för miljörätten. En ordförande vid en av MPDerna uttrycker det så här:

Rimlighetsavvägningen är bra, och den är helt nödvändig för att kunna hantera så komplexa frågor som miljöprövningar ändå är. Jag har svårt att se något annat system som skulle ge ett bättre resultat, både för verksamhetsutövare och för miljön. Ibland hör man önskemål om att ha hårdare reglerat med gränser och generella föreskrifter och lämna mindre upp till prövningen att avgöra vad som är rimligt i de enskilda fallen. Men jag ser en risk att man låser in både teknikutvecklingen och skyddet för miljön i för stelbenta former. Miljöfaktorerna är så komplexa och då måste vi ha ett system som tillåter att man över tid förändrar synen av vad som är rimligt.<sup>99</sup>

Samtidigt lyfter alla de intervjuade fram att det är en svår regel att tillämpa. En av de intervjuade formulerar problemet som att:

Teoretiskt sett är det ganska enkelt att tillämpa rimlighetsavvägningen, men sen när man kommer till verkligheten är det oerhört komplicerat.<sup>100</sup>

Vad anser då prövningsmyndigheterna vara komplicerat? Det varierar lite mellan de intervjuade, men dessa är de huvudsakliga aspekter som de intervjuade lyft fram som försvårar den ekonomiska avvägningen av miljönytta:

- Det saknas praxis inom många verksamhetsområden.
- De miljöaspekter där det finns tydliga kriterier och kvantitativa värden får ofta större utrymme än de miljöaspekter där det saknas kvantitativa kriterier.
- Komplikationer mellan EU-lagstiftning och miljöbalken.

---

<sup>99</sup> Intervju 3 ordförande MPD

<sup>100</sup> Intervju 2 miljöskunnig MMD

- Det saknas kunskap inom prövningsmyndigheterna om ekonomiska beräkningar.
- Avvägningen får ibland luta sig på personliga erfarenheter och värderingar.
- Underlaget är ofta inte tillräckligt för att göra en rimlighetsavvägning<sup>101</sup>

Nedan beskrivs de ovanstående punkterna mer djupgående.

Sju av de åtta intervjuade lyfte fram att det saknas praxis för att veta hur rimlighetsavvägningen ska tillämpas för olika verksamhetsområden. Flera av de intervjuade menade att i de fall där det finns tydlig praxis eller vägledning för vad som är rimligt att kräva av ett bolag så görs en sådan rimlighetsbedömning. I de fall där det däremot saknas kriterier eller andra former av stöd läggs mindre fokus på rimlighetsavvägningen. Detta betyder inte att det är mindre relevant att göra en avvägning i dessa fall, utan att det handlar om vad prövningsmyndigheten anser sig kunna bedöma. En av de intervjuade formulerar det så här:

Jag tror att man ibland seglar förbi [rimlighetsavvägningen] ganska lättvindigt när det blir för komplicerat. [...] Jag tror att den här avvägningen sker lättvindigt och outtalat, och om man skulle tvinga av någon en exakt redovisning så tror jag att många skulle bli svaret skyldiga.<sup>102</sup>

I flera av intervjuerna framkom det att det ofta blir komplicerat när miljöbalken ska tillämpas tillsammans med annan lagstiftning. De intervjuade ansåg att krocken mellan miljöbalkens krav på bästa möjliga teknik och de BAT-slutsatser som tagits fram i enlighet med IED-direktivet är särskilt problematiskt. De intervjuade visade också förståelse för att det med nuvarande regler kan vara svårt för verksamhetsutövare att veta vad som anses vara bästa möjliga teknik. Det faktum att BAT-slutsatserna anger specifika lösningar och att miljöprövningsmyndigheterna sedan kan ställa mer långtgående krav borde enligt de intervjuade klargöras för de sökande i ett så tidigt skede som möjligt.

En av de intervjuade lyfte fram att det ofta saknas ekonomisk kompetens inom miljöprövningsmyndigheten.<sup>103</sup> Det förekommer att det är avancerade ekonomiska kalkyler som tas upp i ansökan och av remissinstanserna. Samma person menar att prövningsmyndigheterna besitter stora kunskaper inom juridik och naturvetenskap/teknik, men att de ibland saknar kunskaper inom de ekonomiska disciplinerna. Särskilt problematiskt ansågs det vara när samhällsnyttor värderas i

---

<sup>101</sup> Redovisas under frågan *Är underlaget tillräckligt för att göra en rimlighetsavvägning?*

<sup>102</sup> Intervju 2 miljöskunnig MMD

<sup>103</sup> Intervju 4 ordförande MPD

ekonomiska termer. Det kan då vara svårt att bedöma riktigheten i dessa kalkyler och huruvida de är baserade på välgrundade underlag

En av de intervjuade påpekar att i de fall där det saknas vägledning, praxis eller stöd i form av bedömningskriterier riskerar att blir en personlig bedömning:

Många gånger handlar rimlighetsavvägningen om en sorts fingertoppskänsla. Det är ju ingen exakt vetenskap. Man kan inte stoppa in det i en formel och vänta på att ett svar ska trilla ut, utan det är mycket erfarenhetsfråga.<sup>104</sup>

En annan av de intervjuade är av liknande åsikt och menar att det ibland krävs att de i egenskap av representanter för domstolsväsendet måste fatta dessa beslut och försöka sätta sig in i vad hur samhället värderar miljön:

Ibland känns det som att man som enskild handläggare blir utelämnad till sin egen privata bedömningssfär. [...] Man måste ju känna av vad samhället anser är rimligt. Det finns ju de som anser att det inte ska släppas ut något alls, som anser att varje kostnad är rimlig.<sup>105</sup>

Sammantaget ser de intervjuade att det är en viktig men ibland komplicerad regel att tillämpa.

*Anser du att rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § första stycket MB är välformulerad?*

Ingen av de intervjuade hade något att anmärka på hur rimlighetsavvägningen är formulerad i 2 kap. 7 § första st. MB. Däremot påpekar en av de intervjuade att den förändrade formuleringen som skedde när miljöbalken trädde ikraft borde ha skärpt tillämpningen något:

Vi ska också notera att det i miljöskyddslagen stod ”skäligen” medan det numera står ”inte orimlig”. Det uppfattar en del som en skärpning i och med miljöbalkens inträde. Men om det blev någon skärpning i praktiken, det vet jag inte.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Intervju 6 ordförande MPD

<sup>105</sup> Intervju 2 miljöskunnig MMD

<sup>106</sup> Intervju 2 miljöskunnig MMD



*Hur skiljer prövningsmyndigheten på sådan som ska avvägas och sådant som inte ska avvägas?*

De intervjuade var överens om att rimlighetsavvägningen alltid är närvarande i bakgrunden och att det görs ekonomiska avvägningar om det bedöms att det finns skäl till det. Vidare påpekade två av de intervjuade att det ofta är någon av parterna som tar upp rimligheten under förhandlingarna. En av de intervjuade menade att det också görs en tidig prioritering där de påverkansfaktorer som anses ha störst inverkan på miljön eller de faktorer som påverkar en särskilt känslig recipient ges större fokus i prövningen.<sup>107</sup> Samma person menar också att detta återspeglas i huruvida en rimlighetsavvägning görs eller inte.

*Behövs mer detaljstyrning eller generella föreskrifter?*

Frågan om huruvida tillämpningen av rimlighetsavvägningen kan underlättas med fler generella föreskrifter eller mer detaljerade krav gav två typer av svar. Dels ansåg flera av de intervjuade att det skulle underlätta i prövningen om det fanns fler generella riktlinjer och mer konkret vägledning att luta sig mot. Under diskussionen som efterföljde ansåg de intervjuade i mer eller mindre överensstämmande grad att ett mer generellt regelverk skulle leda till minskad anpassning till de enskilda prövningarnas förutsättningar vad gäller exempelvis recipientens egenskaper. Med andra ord, prövningen skulle med ett generellt regelverk bli mindre flexibel. Detta skulle kunna få negativa konsekvenser både för verksamhetsutövare i de fall kraven skulle bli alltför betungande, och för miljön i de fall kraven skulle bli alltför lågt ställda. Sammantaget fanns det en skepticism mot att i större grad detaljstyra miljölagstiftningen för att underlätta rimlighetsavvägningen.

*Vilka kriterier använder ni för att värdera kostnaden och nyttan för åtgärder?*

Samtliga intervjuade lyfte fram att det i de fall då det är möjligt ska branschjämförelser göras. När detta inte är möjligt hade de intervjuade flera uppfattningar av vad som ska vägas in och värderas. En av de intervjuade ansåg att miljömålen ska användas som stöd.<sup>108</sup> Ett av de miljöskunniga menade att det är svårt att värdera miljönytta och att det inte alltid är så välargumenterade resonemang när avvägningen görs.<sup>109</sup> Samma person säger att:

---

<sup>107</sup> Intervju 8 miljöskunnig MPD

<sup>108</sup> Intervju 4 ordförande MPD

<sup>109</sup> Intervju 2 miljöskunnig MMD

Det är svårt att sätta pris på miljön. När det gäller nyttan så är det en oerhört skönmässig avvägning som görs. Normalt sätt har man inga kriterier.<sup>110</sup>

En av de intervjuade menade att det arbete som Naturvårdsverket gör med att värdera ekosystemtjänster kan komma att bli väldigt värdefullt för prövningsmyndigheterna. Att ha på förhand värderade recipienter ansågs kunna underlätta arbetet med att bedöma rimligheten.

Sen finns det säkert vissa ekosystemtjänster som man skulle ha nytta av att få en värdering av som kanske är generellt tillämplig. Där man kan säga att: ”den här ekosystemtjänsten är ungefär så här mycket värd överallt”. Men i vissa sammanhang är det ju inte säkert att det fungerar så och det måste man vara varsam med.<sup>111</sup>

*Vad har verksamhetsutövarens ekonomiska förutsättningar för betydelse för hur avvägningen görs?*

Samtliga intervjuade var av uppfattningen att den enskilda verksamhetsutövarens ekonomiska förutsättningar inte ska ligga till grund för hur avvägningen om ekonomisk rimlighet görs. Det angavs att i de fall det handlar om att bedöma BMT så ska det vara standarden inom branschen som sätter lägstanivån. Det angavs dock att det är svårt att bedöma vad som är branschstandard i och med att bolagen i många fall har individuella förutsättningar och att det då blir problematiskt om det gör allt för generella avvägningar.

*Är underlaget tillräckligt för att göra en rimlighetsavvägning?*

Svårigheterna med tillämpningen av rimlighetsavvägningen ansågs ha olika orsaker, men en faktor lyftes av sju av de åtta intervjuade var att prövningsmyndigheterna ofta får begära in kompletterande ansökningshandlingar. Det som uppgavs vara ett av de vanligare skälen till dessa kompletteringar var att ansökan ofta saknade vad som skulle krävas för att ytterligare minska miljöpåverkan för den sökta verksamheten.

När [rimlighetsavvägningen] fungerar mindre bra handlar det ofta om att det finns brister i information, kunskap och utredning. Det är främst från

---

<sup>110</sup> Intervju 2 miljöskunnig MMD

<sup>111</sup> Intervju 3 ordförande MPD

sökandens sida. Det är väldigt vanligt att man får förelägga om komplettering.<sup>112</sup>

Personen med den avvikande uppfattningen menade att det endast i undantagsfall behövs kompletteringar.<sup>113</sup> För att komma till bukt med att det underlag som verksamhetsutövaren presenterar för MPD eller MMD är undermåligt föreslår en av de intervjuade att högre krav skulle kunna ställas på verksamhetsutövarna.<sup>114</sup> Samma person föreslår att prövningsmyndigheterna ska vara mer kritiska när miljökonsekvensbeskrivningen ska godkännas och att ärenden i större utsträckning inte tas upp förrän ansökan bedöms tillräckligt utförlig.<sup>115</sup>

*Vad kan underlätta ert arbete med att tillämpa rimlighetsavvägningen?*

Att det saknas praxis är något som sju av de åtta intervjuade nämnde. Det har också framkommit att den praxis som tas fram bör sammanställas och göras mer tillgänglig för myndigheterna. Det föreslås att de nuvarande forumen för samverkan utvecklas och fördjupas. En av de intervjuade lyfter fram att samverkan inte bara skulle leda till en kunskapsöverförelse som förenklar för prövningsmyndigheterna utan att det också skulle bidra till en mer likriktade bedömningar.<sup>116</sup> Ett förslag som kom fram är att Naturvårdsverket tar ett större ansvar i detta samverkansarbete.

Generellt efterfrågades också mer vägledning i prövningen. Mer specifikt efterfrågades vägledning som beskriver typiska recipienter och vilka former av miljöpåverkan som är särskilt viktiga att beakta för olika miljötyper.

En annan aspekt som lyftes av två av de intervjuade var att det tidigare fanns så kallade branschexperter inom enskilda verksamhetsområden som arbetade för olika myndigheter, bland andra Naturvårdsverket. Dessa kunde handläggare kontakta om de hade frågor om enskilda branscher. Branschexperterna skulle enligt förslag kunna kopplas till centrala statliga myndigheter eller länsstyrelser och vara särskilt insatta i enskilda branscher. De skulle också kunna besvara frågor om vad som är rimliga krav att ställa på vissa verksamhetsutövare.<sup>117</sup>

---

<sup>112</sup> Intervju 5 ordförande MPD

<sup>113</sup> Intervju 1 ordförande MPD

<sup>114</sup> Intervju 7 miljöakkunnig MPD

<sup>115</sup> Intervju 7 miljöakkunnig MPD

<sup>116</sup> Intervju 8 miljöakkunnig MPD

<sup>117</sup> Intervju 3 ordförande MPD

# Diskussion

I resultatdelen framgick det att rimlighetsavvägningens närvaro och frånvaro i domskälen inte är helt okomplicerad. Bara för att domskälen refererar till 2 kap. 7 § MB betyder det inte att rimlighetsavvägningen behandlats ingående. Vice versa kan frånvaro av paragrafhänvisning inte utesluta att en rimlighetsavvägning gjorts i avgörandet exempelvis före eller under en förhandling. Detta medför att analysen inte är så binär som den vid första anblick kan se ut att vara. Det är snarare än gradient med allt ifrån avsaknad av rimlighetsavvägning till en välgrundad avvägning med flera alternativ och kriterier, och allt där i mellan. Detta innebär att en kvantitativ undersökning som gjorts i genomgången av avgörandena inte är av lika stort intresse, varken ur ett vetenskapligt syfte eller ett tillämpningssyfte, som en mer kvalitativ undersökning som den som gjordes i intervjuerna. På grund av detta kommer lejonparten av analysen i den här uppsatsen att handla om de mer kvalitativa analyserna. Jag inleder dock med att diskutera vad som framkommit i den kvantitativa analysen, det vill säga genomgången av domarna. Sedan följer en diskussion om vad som framkommit i intervjuerna vilket efterföljs av en samlad diskussion och slutsatser.

## **Diskussion om Resultat av översiktlig analys**

I den översiktliga analysen framkom att rimlighetsavvägningen inte alltid görs, eller att den inte alltid redovisas i domskälen. Detta är i sig intressant eftersom det antyder att rimlighetsavvägningen inte anses ha så stor betydelse i alla ärenden. En fråga som jag anser alltid skulle kunna ställas i miljöprövningar för samtliga miljöpåverkansfaktorer är ”Vad skulle bolaget kunna göra för att ytterligare minska sin påverkan, och vad skulle det i så fall kosta?” Enligt kunskapskravet ska en verksamhetsutövare utreda alternativ till den planerade verksamheten eller åtgärden och kostnader för dessa. I de avgöranden jag gått igenom framkommer det att rimlighetsavvägningen inte alltid lyfts i domskälen. Antingen beror det på att en sådan fråga inte ställs, eller beror det på att det inte redovisas i domskälen. Oavsett skulle det vara att föredra om domstolen redovisade detta så att alternativen inte kan anses som annat än orimliga.

## Diskussion om Resultat av den fördjupade analysen

Liksom i den översiktliga analysen visar det sig vara svårt att dra generella slutsatser från genomgången av domstolsavgöranden. Till stor del beror detta på den stora variation i hur domstolarna redovisar sina domskäl.

Det som kan lyftas fram som särskilt intressant i den här genomgången är att det förekommer avgöranden där en gedigen avvägning med en tydlighet i vilka kriterier som använts. Domen från 2010<sup>118</sup> som presenterades i *Resultat av den fördjupade analysen* visar att domstolen kan antas ha gjort en gedigen rimlighetsavvägning utan att för den delen noterat det i domskälen. Istället hänvisar domstolen till bolagets ansökan där en rimlighetsavvägning gjorts och där fler detaljer framkommer. Detta visar att en analys av enbart domskälen kan ge en felaktig bild över hur tillämpningen av rimlighetsavvägningen gått till.

Trots att den ovanstående domen får anses vara mer utförlig än det utsnitt av domar som gått igenom i den här analysen görs inte heller i övriga redovisade delar av domen någon monetär kalkyl i avvägningen. Den dom som presenterades i inledningen där Naturvårdsverket beräknat kostnader och nyttor för att ytterligare energieffektivisera verksamheten på Södra Cell Värös pappersmassabruk är på så vis inte normgivande för hur avvägningarna om ekonomisk rimlighet görs i miljöprövningar. Den domen är snarare ett undantag som påvisar möjligheterna till att använda samhällsekonomiska och monetära kalkyler.

Att domstolarna inte alltid tydligt redovisar om och hur de gjort sin rimlighetsavvägning kan vara problematiskt om det inte går att utläsa hur de resonerat och om de gjort en fullgod rimlighetsavvägning. Enligt 30 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska domskälen tydligt motivera beslutet:

Rättens avgörande av mål skall grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet. Av beslutet skall framgå de skäl som bestämt utgången.

Med tanke på att miljöbalkskommittén redan 2004 konstaterade att domstolarna inte är tydliga med att ange hur rimlighetsavvägningen gått till får det anses ha varit en trög process för att uppnå förändring.<sup>119</sup> Som beskrivits i resultatdelen går det inte alltid att ur domskälen utläsa hur rimlighetsavvägningen gjorts och vilka skäl som använts för att bedöma rimlighet. Tydligare motiveringar i domskälen

---

<sup>118</sup> Miljödomstolens om 2010-05-11 i mål nr M 67-02

<sup>119</sup> Se avsnittet *Samhällsekonomisk lönsamhet vid rimlighetsavvägning*

skulle vara till fördel för verksamhetsutövare, remissinstanser och även prövningsmyndigheter. Det kan dock vara svårt för myndigheter eller andra utomstående att påverka domstolarnas arbete i och med att de styrs av objektivitetsprincipen som bland annat anger att domstolarna ska vara oberoende i sin verksamhet.<sup>120</sup> Det finns dock andra vägar att gå. Justitieombudsmannen (JO) gav i två beslut från 2015 kritik till tingsrättens bristfälliga domskäl.<sup>121</sup> JO skrev bland annat att:

”Tingsrätten har formulerat sina domskäl så knapphändigt att det inte går att bedöma om domslutet är riktigt. Tingsrättens ordförande får kritik.”

Båda dessa fall gäller i brottsmål. En JO-anmälan av bristande domskäl i miljöprövningsärenden skulle dock kunna leda till liknande kritik, vilket på sikt eventuellt skulle ställa press på domstolarna att tydligare redogöra sina avvägningar i domskälen.

En anmärkningsvärd iakttagelse är att det förekommer att domstolen av allt att döma tillämpar rimlighetsavvägningen med företagsekonomisk utgångspunkt. I den översiktliga analysen framkom det att domstolen i tre av de 51 avgörandena tar företagsekonomisk hänsyn. I avgörandet som exemplifieras i *Resultat av den fördjupade analysen* fastställer domstolen att den nuvarande hanteringen av miljöfarliga kemikalier bör avvecklas medan detta, i den direkt anslutande meningen, anses hindra fortsatt verksamhet för bolaget och att det därför bedöms vara orimligt.<sup>122</sup> I rimlighetsavvägningen ställer domstolen alltså upp en angelägen åtgärd mot företagets möjligheter att fortsätta att bedriva verksamhet. I och med att domstolen inte djupare redovisar hur angelägen åtgärden är att genomföra eller värderar nyttan av åtgärden, framstår det som att bolagets fortsatta verksamhet är viktigare för samhället än åtgärden. Eftersom varken domstolen eller bolaget i domen specificerar hur företaget bidrar till samhällsnyttan kan ingen annan bedömning göras än att det är av företagsekonomiska skäl som åtgärden bedöms orimlig. Som redogjordes i beskrivningen av rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § första stycket MB ska domstolen inte ta företagsekonomisk hänsyn vid rimlighetsavvägningen. En möjlig förklaring är att det även i det här fallet gjorts bedömningar utöver det som redovisas i domen. Det är exempelvis inte osannolikt att nedläggning av verksamheten skulle få konsekvenser för sysselsättningen i regionen. I så fall handlar det återigen snarare om problematiken med att domstolen inte redovisar sina domskäl än att domstolen fattat beslut på felaktiga grunder.

---

<sup>120</sup> Se 11 § Regeringsformen

<sup>121</sup> JO-beslut Dnr 380-2015 s. 1 och JO-beslut Dnr 381-2015 s. 1

<sup>122</sup> Miljödomstolens dom 2011-02-16 Mål nr M 1718-09 s. 52

## Diskussion om den jämförande analysen

Som angavs i metodbeskrivningen för den jämförande analysen finns det en del problematiska aspekter när domar jämförs mellan olika instansnivåer. En rimlighetsavvägning kan ha gjorts för ett flertal olika miljöaspekter i den undre instansen medan en överklagan till övre instans gällt ett enskilt villkor där en rimlighetsavvägning inte varit aktuell. Mina resultat visar exempelvis att rimlighetsavvägningen är mer förekommande i underinstanserna än i överinstanserna. Att då påstå att underinstanserna är mer benägna att göra rimlighetsavvägningar än överinstanserna är dock direkt felaktigt. Det är mer sannolikt att överinstansernas ärenden som överklagats inte alltid innehåller faktorer där en rimlighetsavvägning är tillämplig.

Enveco m.fl. gjorde bedömningen att domstolen i de undersökta avgörandena inte ansåg att det saknades information för att göra en rimlighetsavvägning.<sup>123</sup> Vid en snabb genomgång av de domar som Enveco m.fl. gått igenom kan det konstateras att deras bedömning krävde att domstolen uttryckligen bedömde att det saknades information för att bedöma ekonomisk rimlighet. Det måste dock påpekas att om en domstol anser att det saknas information som föranleder domstolen att skriva utredningsvillkor så kan det också indirekt anses vara ett sätt för domstolen att deklarerat att den saknar information för att göra en rimlighetsavvägning.<sup>124</sup> Med andra ord, om domstolen inte kan fastställa utsläppsnivåer eller annan miljöpåverkan på grund av att det saknas information så kan den heller inte göra en rimlighetsbedömning. Med den stränga bedömningen att domstolen specifikt måste ange att den saknar underlag för att göra en rimlighetsavvägning får analysen i den här studien samma resultat. Det vill säga, domstolen anser inte att den saknar information heller i den här studien för att göra en rimlighetsavvägning. Detta betyder dock inte att domstolen inte saknar underlag för att göra en rimlighetsavvägning, det betyder bara att domstolen inte anger detta specifikt.

## Diskussion om intervjuerna

Det framkom i intervjuerna att det ofta är svårt att göra en rimlighetsavvägning och att detta i huvudsak beror på att det inte är "en exakt vetenskap".<sup>125</sup> Det måste anses vara uppseendeväckande att kvaliteten och precisionen i avvägningen ibland enbart får förlita sig på erfarenhet hos de som prövar ärendena/målen och i viss mån även

---

<sup>123</sup> Enveco m.fl., 2015 s. 34

<sup>124</sup> Se exempelvis MMÖDs dom 2009-01-29 i mål M 3792-07

<sup>125</sup> Se särskilt avsnittet *Hur tycker du att rimlighetsavvägningen har fungerat i de fall du arbetat med?*

personliga uppfattningar. Om det i avvägningen tas beslut där personliga åsikter får styra kan en prövnings utgång därför påverkas av exempelvis var ansökan görs och vem som handlägger ärendet. Detta är faktorer som normalt ska inte ha betydelse i en rättssäker prövning och som på något vis bör åtgärdas. Som nämndes i avsnittet om Införandet av miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna handlar likabehandlingen inte om huruvida samma krav ställs på likartade verksamheter, utan att samma bedömningar ligger till grund för besluten. Om detta då skiljer sig mellan olika prövningsmyndigheter uppfylls inte likabehandlingsprincipen. Huruvida denna skillnad faktiskt existerar kan inte dessa resultat påvisa, men det är en uppenbar risk i och med att beslut enligt intervjuerna ibland grundar sig på personliga uppfattningar. För att utröna om så är fallet krävs jämförande studier av verksamheter, med liknande omfattning, miljöpåverkan och som dessutom verkar i liknande miljöer.

Att sju av de åtta intervjuade lyfte fram brist på praxis antyder att det är ett behov som bör uppfyllas om tillämpningen av rimlighetsavvägningen ska bli mer transparent och rättssäker. Om den praxis som tas fram ska vara till nytta för prövningsmyndigheterna i de lägre instanserna behöver dock domskälen tydligare redovisa för hur rimlighetsavvägningen tillämpats och vilka kriterier som använts. Att det behövs tydligare domskäl stöds dels i genomgången av avgörandena och dels i intervjuerna.

Det ansågs också att den praxis som tas fram bör bli mer lättillgänglig för de som ska tillämpa regeln. Det finns redan idag forum för att lyfta fram värdefull praxis i exempelvis miljöprövningsdelegationens samverkansgrupper och Naturvårdsverkets databaser. Detta är något som flera av de intervjuade anser skulle kunna utvecklas och fördjupas. Ett fördjupat samarbete mellan prövningsmyndigheterna skulle troligen inte bara förbättra tillämpningen av rimlighetsavvägningen utan stärka och likrikta prövningen som helhet.

Miljömyndighetsutredningens förslag att slå samman och centralisera tillsyns- och prövningsmyndigheterna för att på så sätt få mer likriktade bedömningar skulle potentiellt också likrikta bedömningarna av ekonomisk rimlighet samt öka kunskaperna inom samhällsekonomiska bedömningar. Huruvida detta är en lämplig väg att gå eller inte ligger utanför den här uppsatsens sfär, men det är likväl en intressant tanke för fortsatta studier.

Att de intervjuade anser att 2 kap. 7 § första stycket MB anses vara välformulerat antyder att problemen som anges snarare är en tillämpnings- och vägledningsfråga än en lagstiftningsfråga. Således finns det inget i den här studien som antyder att en omformulering av lagtexten skulle underlätta tillämpningen av rimlighetsavvägningen i miljöbalken. Däremot angav en av de intervjuade att det finns utrymme för att djupare undersöka hur tillämpningen av miljöbalkens



formulering av rimlighetsavvägningen skiljt sig åt mot den motsvarande regeln i miljöskyddslagen.

I intervjuerna framkom också att miljöbalken ibland kommer i konflikt med andra regler såsom IED-direktivet. Detta får inte bara konsekvenser för rimlighetsavvägningen, utan för tillämpningen av miljöbalken överlag. Det finns alltså flera anledningar till att underlätta tillämpningen av parallella regelverk och problemet är större än bara avvägningsfrågan som avhandlas i den här studien. Ett av miljöbalksprojektets delprojekt handlar om detta och arbetet för att tydliggöra och förändra regelverken som är i konflikt har redan påbörjats varför ingen djupare analys görs i den här uppsatsen.

I avsnittet *Samhällsekonomisk lönsamhet* angavs att en värdering av samhällsnyttor i ekonomiska termer ökar jämförbarheten mellan olika alternativ. Detta borde vara sant även i avvägningsfrågor såsom i den rimlighetsavvägning som görs enligt miljöbalken. I intervjuerna framkom att det finns ett försiktigt intresse för att i större utsträckning använda sig av strikt ekonomiska jämförelser för att bedöma rimlighet. Dessa kostnadsberäkningar är dock schablonvärden som dels har utförts under olika metodologiska förutsättningar och dels inte alltid tar hänsyn till den komplexitet som förekommer i miljöprövningar.<sup>126</sup> Det är inte alltid klart hur generaliserbara schablonvärdena som tagits fram är och om de är tillämpbara i just det fallet som prövas.<sup>127</sup> Användningen av schablonvärden ställer därför höga krav på ekologisk och ekonomisk kompetens i miljöprövningsmyndigheterna. Det är därför viktigt att ökad tillförlitlighet till strikt ekonomiska kalkyler inte föregås av ökad kompetensförsörjning. Till detta bör det även poängteras att samhällsekonomiska kalkyler inte ensamma bör stå till grund för huruvida en åtgärd bedöms vara ekonomisk rimlig eller inte. Av denna anledning är det viktigt att den stoppregel som regleras i 2 kap. 9 § MB fortsätter att tillämpas utöver rimlighetsavvägningen.

De intervjuade angav att det var svårt att avgöra vad som är rimligt att kräva utifrån vad som är standard i branschen. I genomgången av domarna förekom det bara i fem fall att en branschjämförelse gjordes och i dessa fall gjordes bara svepande motiveringar till varför det var en lämplig eller olämplig jämförelse. Detta kan vara ännu ett exempel på att domstolen undviker att alltför ingående beskriva sina resonemang på grund av att det är en komplicerad procedur.

Så som många av de intervjuade har angivit handlar värderingen av nyttosidan i rimlighetsavvägningen ofta om en kvalificerad uppskattning värdet. Det saknas alltså ofta metoder och kriterier för att värdera miljön. Detta ställer stora

---

<sup>126</sup> Naturvårdsverket, 2009 s. 59 f.

<sup>127</sup> Naturvårdsverket, 2015 s. 34

kunskapskrav på sakkunniga och jurister. Under intervjuerna, liksom i Naturvårdsverkets eget miljöbalksprojekt har de så kallade branschexperterna efterfrågats.<sup>128</sup> Branschexperterna, eller en likvärdig funktion, skulle kunna vara behjälpliga genom stöd till prövningsmyndigheterna och de skulle också kunna fungera som en samordnare för den praxis och vägledning för respektive branscher.

En angränsande fråga som ligger utanför den här uppsatsen ramar men som ändå vore intressant att lyfta fram är om samhällsförändringar och allmänhetens opinion återspeglas i avvägningen som görs av prövningsmyndigheter. Ett av de tekniska råden påpekar att när det saknas kvantitativa mått på miljöns värde så tvingas prövningsmyndigheter ibland värdera miljön utifrån hur de uppfattar att samhället hade värderat nyttan i det särskilda fallet. I dessa lägen är det av oerhört stor betydelse att prövningsmyndigheterna och samhället har en gemensam uppfattning av hur miljön ska värderas. Hur detta ska påvisas är en svår fråga att besvara. Därför bör frågan lyftas om det verkligen är en lämplig metod för att värdera miljön, eller om det ändå inte finns fördelar med att förtydliga praxis och vägledningar eller rent av ha på förhand fastställda och kvantitativa mått på samhällsnyttornas värde.

## Metodkritik

När studien påbörjades valde jag att i möjligaste mån efterfölja den metod som Enveco m.fl. använt i rapporten *Hur används miljöbalkens rimlighetsavvägning?*. Vad som ganska snart framgick var att domskälen i avgörandena inte alltid lyfter fram de avvägningar om ekonomisk rimlighet som gjorts i yrkanden och bemötanden. Jag bedömde att domskälen inte ensamma kunde stå till grund för hur överläggningar av rimlighetsavvägningen framskridit i de olika avgörandena. Därför valde jag att även inkludera en analys av hela avgörandet. Detta påverkade den jämförande analysen på så vis att det inte nödvändigtvis är samma nivå av noggrannhet i de olika urvalsunderlagen.

De skillnader som framkommit mellan genomgången av avgörandena och det som framkommit i intervjuerna kan bero på att domskälen inte redovisar allt som gått igenom i förhandlingarna och att det framkommer mer information i intervjuer. Skillnaderna kan också bero på att det i genomgången av avgörandena handlade om A-klassade verksamheter medan det i sju av åtta intervjuer handlade om B-klassade verksamheter.<sup>129</sup> Det är inte orimligt att anta att de sökande av A-klassade verksamheter har inlämnat ett mer grundligt underlag till prövningsmyndigheten än

---

<sup>128</sup> Miljöbalksprojektet, 2015b s. 13

<sup>129</sup> Sju av de intervjuade var verksamma vid MPD som prövar B-klassade verksamheter medan den återstående var verksam vid MMD som prövar A-klassade verksamheter.

de B-klassade verksamheterna med tanke att det ställs högre krav på underlag på en verksamhet med stor miljöpåverkan enligt bland annat 3 § i Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar och dess bilaga. Det är således inte nödvändigtvis så att det är valet av metod som gör att det skiljer sig mellan vad som redovisats i genomgången av avgörandena och vad som framkommit i intervjuerna. Det kan istället bero på att verksamheterna som de respektive prövningsinstanserna prövar skiljer sig åt. Det ska dock påpekas att det även vid intervjun med den miljöskunnige vid MMD framkom att det oftast saknas underlag för att bedöma rimlighet vilket antyder att det är ett problem som skulle kunna vara generellt.

### **Samlad diskussion**

Hur viktigt är det då att åtgärda dessa problem med rimlighetsavvägningen som jag och Enveco m.fl. har påvisat? Till att börja med måste problemen sättas i ett sammanhang. Det kanske inte alltid är relevant att göra en rimlighetsavvägning i miljöprövningsärenden och det kanske finns viktigare frågor att lyfta i miljöprövningarna. Vad som dock är uppenbart är att prövningsmyndigheterna i större utsträckning bör klargöra varför en rimlighetsavvägning inte gjorts och skälen till detta.

## Slutsatser

Det här examensarbetet har lyft ett antal problem och möjligheter med rimlighetsavvägningen. Precis som tidigare studier visat kan den här studien konstatera att rimlighetsavvägningen inte alltid utförs eller redovisas i miljötillståndsprovning. Detta får störst konsekvenser i de fall där domarna ska vara vägledande för övriga prövningsmyndigheter. Likafullt vore det fördelaktigt om även underinstanserna redovisar hur de tillämpat avvägningsregeln i och med att de då förmås att ordentligt begrunda kostnader och nytta för eventuella miljöskyddande åtgärder.

I uppsatsen har flera intressanta aspekter med rimlighetsavvägningen av mer detaljerad karaktär identifierats. Nedan listas de mest intressanta av dessa:

- Det är stora skillnader i hur prövningsmyndigheterna redovisar om och hur de gjort en rimlighetsavvägning i miljöprövningsärenden. Det är vanligt att det saknas en fullgod och transparent redovisning av rimlighetsavvägningen.
- I 40 av de undersökta 51 fallen där en rimlighetsavvägning gjorts bedömer domstolen i 25 fall att ett yrkat villkor eller en yrkad åtgärd är rimlig att utkräva.
- I tre fall får domstolen antas tillämpa rimlighetsavvägningen utifrån ett företagsekonomiskt perspektiv. I de flesta fall där ett samhällsekonomiskt perspektiv är utgångspunkten är det med miljö- eller hälsoskäl som motiveringarna görs. Endast i tre av de undersökta fallen anges andra samhällsekonomiska aspekter än miljö eller hälsa.
- Det är inte enkelt att dra slutsatser om huruvida övre eller undre instanser genomför en mer utförlig rimlighetsavvägning genom att studera och jämföra domskäl. Ett lämpligare sätt för att fortsätta studera hur rimlighetsavvägningen tillämpas i olika instansnivåer är att i samverkan med miljöprövningsmyndigheter, verksamhetsutövare och remissinstanser lyfta frågorna.
- Prövningsmyndigheter anger oftast inte i sina domskäl att de saknar information för att göra rimlighetsavvägningar. Sju av åtta av de intervjuade ansåg dock att det är ett stort problem att kompletteringar till

ansökningar måste begäras in. Större krav på ansökningarna skulle säkerligen underlätta för prövningsmyndigheterna.

- Både i genomgången av avgörandena och i intervjuerna framkom det att det är svårt att avgöra vad som är ett branschtypiskt företag. Detta skulle de så kallade branschexperterna kunna ansvara för att vägleda om.
- Det saknas praxis för hur miljöprövningsmyndigheterna ska tillämpa rimlighetsavvägningen inom flera verksamhetsområden.
- Ibland saknas helt kriterier för att göra en rimlighetsavvägning. Mer samverkan mellan prövningsmyndigheterna och mer vägledning för vilka kriterier som ska vara styrande är två åtgärder som skulle kunna förbättra tillämpningen av rimlighetsavvägningen. Prövningsmyndigheterna angav i intervjuerna att det i de fall då det förekommer tydliga kriterier eller förutbestämda värderingar är vanligare att det görs en utförlig rimlighetsavvägning.
- Krav på att rimlighetsavvägningen redovisas mer utförligt i domskälen skulle dels frambringa mer praxis och dels förmå prövningsmyndigheten att ytterligare reflektera över åtgärder som kan vidtas. Dessa krav skulle kunna uppnås genom ökad samverkan och kunskapsspridning mellan de prövande myndigheterna. En mer kontroversiell lösning skulle vara att uppmärksamma problemet med förekomsten av undermåliga domskäl genom att lyfta frågan till JO.
- Miljöprövningsmyndigheterna har av demokratiska skäl stort anledning att verka oberoende av andra myndigheter och intressen. Trots detta finns det goda skäl för dem att medverka i olika forum för samverkan eftersom de som påvisats i den här studien stundtals behöver diskutera frågan om tillämpning av rimlighetsavvägningen. Detta borde kunna göras utan att riskera att inskränka på objektiviteten så länge diskussionerna förs på ett i ett neutralt sammanhang och samtalen förs med förståelse om förutsättningarna.

# Tack

Till att börja med vill jag tacka Jenny Jonsson, Hans Wrådhe, Torunn Hofset, Måns Cederberg, Monika Magnusson, Maria Vidarve, Katariina Parker, Linn Åkesson, Jorunn Falkenhaus och Annika Jansson för allt stöd och den trevliga tid jag hade med er på Naturvårdsverket.

Jag vill också framföra min tacksamhet till Tore Söderqvist, Giedre Jirvell, Mikael Malmaeus, Emma Roseman, Annika Tegeback, Josefine Gotting, Linus Hasselström, Åsa Soutukorva, och Linn Lundmark som låtit mig använda deras rådata från rapporten *Hur tillämpas miljöbalkens rimlighetsavvägning?*

Ett stort tack till alla er som deltog i intervjuerna och som genom de diskussioner som fördes hjälpte mig att fördjupa mina kunskaper om miljöprövningar.

Till sist vill jag också skicka ett varmt tack till min handledare, Carl Dalhammar, vid IIIIE som gett mig stöd och feedback under hela processen.

# Referenser

## Offentligt tryck

Prop. 1997/98:45 del I och II, *Miljöbalk*

Prop. 2009/10:215 *Mark- och miljödomstolar*

SOU 1967:44, del II, *Miljövårdsforskning*

SOU 1993:27, del II *Miljöbalk Huvudbetänkande av Miljöskyddskommittén*

SOU 2004:37, *Delbetänkande Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler*

SOU 2014:35, *Slutbetänkande av vattenverksamhetsutredningen*

SOU 2015:43, *Vägar till ett effektivare miljöarbete*

## Myndighetspublikationer

Miljösamverkan Stockholms län. (2009) *Praxis för rimlighetsbedömning i samband med beslut för att begränsa trafikbuller*

Naturvårdsverket. (2007) *Tillsyn med framsyn Rapport 5675*

Naturvårdsverket. (2009) *Monetära schablonvärden för miljöförändringar Rapport 6322*

Naturvårdsverket. (2014) *En kartläggning och kategorisering av samhällsekonomiska analyser inom miljöömrådet*

Naturvårdsverket. (2015) *Guide för värdering av ekosystemtjänster Rapport 6690*

Miljöbalksprojektet. (2015a). Hämtat från Naturvårdsverkets Miljöbalksprojekt:  
<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Miljobalken/Naturvardsverkets-miljobalksprojekt/> den 3 September 2015

Miljöbalksprojektet. (2015b) *Inspel inkomna till Naturvårdsverkets miljöbalksprojekt – 2 kapitlet Miljöbalken*. Naturvårdsverket.

Miljöbalksprojektet. (2015c) *Sammanfattning av inspel som kommit till Naturvårdsverket inom miljöbalksprojektet*. Naturvårdsverket

Statens Institut för Kommunikationsanalys. (2005) *Kalkylvärden och kalkylmetoder (ASEK) PM 2005:16*. SIKÅ

## Litteratur

Dalhammar, C. (2009) *Miljö kvalitetsmålen i rättstillämpningen – Vad tycker användarna?* The International Institute for Industrial Environmental Economics

Ebbesson, J. (2008) *Miljö rätt 2:upplagan*. Uppsala: Iustus

Enveco, IVL & Mark- och Miljö rättsbyrå n i Sverige AB. (2015) *Hur tillämpas miljö balkens rimlighetsavvägning?*

Johannessen, A. & Tufte, P. (2003) *Introduktion till Samhällsvetenskaplig Metod*. Malmö: Liber AB

Michanek, G. & Zetterberg, C. (2012) *Den Svenska Miljö rätten* (3:e uppl.) Uppsala: Iustus

## Övrigt

Miljöbalksprojektets start-PM för delprojektet om rimlighetsavvägningen. Internt dokument.

Totalt åtta intervjuer med representanter från mark- och miljö domstol samt miljö prövningsdelegationer under hösten 2015

## Rättsfall

JO-beslut Dnr 380-2015

JO-beslut Dnr 381-2015

Mark- och miljö överdomstolens dom 2009-01-29 i mål M 3792-07

Mark- och miljö överdomstolens dom 2012-05-04 i mål M 2292-12

Miljö domstolens deldom 2006-02-24 i mål M 333-02



# BILAGA 1

## AVGÖRANDEN I MILJÖDOMSTOL SAMT MARK- OCH MILJÖDOMSTOL

deldom 2007-08-24 i mål M 58-03  
dom 2008-12-04 i mål M 1867-08  
dom 2008-02-15 i mål M 2818-07  
dom 2007-04-25 i mål M 1744-06  
dom 2007-06-12 i mål M 2739-05  
dom 2008-06-18 i mål M 540-08  
deldom 2008-01-10 i mål M 1865-07  
dom 2008-07-10 i mål M 1568-07  
dom 2008-10-14 i mål M 140-99  
dom 2008-09-16 i mål M 290-01  
dom 2007-06-20 i mål M 1724-07  
dom 2008-10-08 i mål M 3129-05 och M 118-01  
deldom 2007-07-10 i mål M 1461-05  
deldom 2008-12-19 i mål M 712-07, M 468-99 & M 603-99 mål M 3595-07  
dom 2009-03-12 i mål nr M 1912-07  
dom 2009-01-28 i mål M 1414-07  
dom 2008-12-02 i mål M 131-01  
dom 2007-11-07 i mål M 1821-07  
deldom 2006-11-24 M 1627-05  
dom 2009-07-14 i mål M 392-09  
dom 2010-05-11 i mål M 67-02  
dom 2010-02-16 i mål M 2807-07  
dom 2010-03-18 i mål M 2050-09  
dom 2010-05-10 i mål M 1471-08  
deldom 2010-11-26 i mål M 2350-08  
deldom 2010-07-07 i mål M 1903-07 & M 2877-07  
deldom 2010-03-31 i mål M 1241-09  
deldom 2010-03-03 i mål M 3092-08  
dom 2010-12-16 i mål M 1881-09  
dom 2011-11-16 mål M 3173-09  
dom 2011-02-16 Mål M 1718-09

dom 2011-12-28 i mål M 3676-10  
deldom 2011-04-19 i mål M 2130-09  
deldom 2009-12-04 i mål M 2145-08  
dom 2011-07-07 i mål M 138-99  
deldom 2011-05-25 i mål M 463-08  
dom 2010-09-29 i mål M 1434-07  
deldom 2011-11-18 i mål M 1680-10  
dom 2012-07-11 i mål M 2792-11  
deldom 2013-01-08 i mål M 2586-11  
dom 2012-05-31 i mål M 6570-09  
dom 2012-01-12 i mål M 527-11  
dom 2013-02-18 i mål M 831-11  
deldom 2012-10-29 i mål M 1627-05  
dom 2012-11-12 i mål M 1048-11  
dom 2013-05-23 i mål M 1187-12  
deldom 2013-07-05 i mål M 1012-09  
deldom 2013-11-29 i mål M 3412-10  
deldom 2013-12-30 i mål M 3560-08  
deldom 2013-07-03 i mål M 595-12