

JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Lisa Hammarlund

Begränsar begränsningen av begränsningsvillkor samtliga begränsningsmöjligheter av växthusgasutsläpp?

Den förvirrande bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Annika Nilsson

Termin för examen: Period 1 VT2020

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| SUMMARY | 1 |
| SAMMANFATTNING | 3 |
| FÖRORD | 5 |
| 1 INLEDNING..... | 6 |
| 1.1 Bakgrund..... | 6 |
| 1.2 Syfte och frågeställningar | 8 |
| 1.3 Avgränsningar | 8 |
| 1.4 Metod och material..... | 10 |
| 1.5 Forskningsläge..... | 12 |
| 1.6 Disposition | 13 |
| 2 SVERIGES KLIMATARBETE..... | 15 |
| 2.1 Internationella åtaganden | 15 |
| 2.2 Det klimatpolitiska ramverket..... | 16 |
| 2.2.1 Klimatlagen | 16 |
| 2.2.2 Klimatpolitiska rådet..... | 16 |
| 2.2.3 Miljömålen..... | 17 |
| 2.3 Utsläpp av växthusgaser | 18 |
| 2.3.1 Utsläpp från industrin | 18 |
| 2.3.2 Utsläpp från inrikes transporter..... | 18 |
| 2.3.3 Utsläpp från arbetsmaskiner | 19 |
| 3 MILJÖBALKEN..... | 20 |
| 3.1 Allmänt | 20 |
| 3.1.1 Syfte och tillämpningsområde..... | 20 |
| 3.1.2 Miljöbalken som styrmedel..... | 20 |
| 3.1.3 De allmänna hänsynsreglerna | 22 |
| 3.1.3.1 Övergripande om hänsynsreglerna | 22 |
| 3.1.3.2 Generella kravet på försiktighetsmått..... | 22 |
| 3.1.3.3 Hushållnings- och kretsloppsprincipen..... | 24 |
| 3.1.3.4 Rimlighetsavvägningen | 24 |
| 3.1.3.5 Stoppregeln | 25 |
| 3.2 Tillstånd för miljöfarlig verksamhet..... | 26 |
| 3.2.1 Tillståndspliktiga verksamheter..... | 26 |
| 3.2.1.1 Definitionen av tillståndspliktig verksamhet..... | 26 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 3.2.1.2 | Verksamheter med ett omedelbart samband till den tillståndspliktiga verksamheten | 27 |
| 3.2.2 | Tillståndprocessen | 29 |
| 3.2.2.1 | Ansökan och prövning | 29 |
| 3.2.2.2 | Tidsbegränsning av tillståndet | 30 |
| 3.2.3 | Tillståndsvillkor | 31 |
| 3.2.3.1 | Utformning och formulering av villkor | 31 |
| 3.2.3.2 | Utsläppsvillkor | 33 |
| 3.2.3.3 | Energihushållningsvillkor | 33 |
| 3.2.3.4 | Villkor för rörliga verksamheter | 34 |
| 3.2.3.4.1 | Interna transporter | 34 |
| 3.2.3.4.2 | Externa transporter | 35 |
| 3.3 | Delsammanfattning | 36 |
| 4 | EU:S UTSLÄPPSHANDEL | 38 |
| 4.1 | Allmänt | 38 |
| 4.1.1 | Syfte och genomförande | 38 |
| 4.1.2 | Utsläppshandeln som styrmedel | 39 |
| 4.2 | Tillstånd att släppa ut växthusgaser | 40 |
| 4.2.1 | Tillståndspliktiga verksamheter | 40 |
| 4.2.1.1 | Definitionen av tillståndspliktig verksamhet | 40 |
| 4.2.1.2 | Verksamheter knutna till den tillståndspliktiga verksamheten | 42 |
| 4.2.1.2.1 | Vägledande praxis | 42 |
| 4.2.1.2.2 | Tolkningen av begreppet "fast teknisk enhet" | 44 |
| 4.2.2 | Tillståndprocessen och tillståndsvillkor | 45 |
| 4.3 | Delsammanfattning | 46 |
| 5 | BEGRÄNSNINGEN I 16 KAP. 2 C § MILJÖBALKEN | 48 |
| 5.1 | Bestämmelsens innehåll och syfte | 48 |
| 5.2 | Villkor för rörliga verksamheter | 49 |
| 5.3 | Begränsning av villkorsskrivningen | 52 |
| 5.3.1 | Villkor om bästa möjliga teknik | 52 |
| 5.3.2 | Villkor om energihushållning och energi-effektivitet | 52 |
| 5.4 | Innebörden av "villkor" | 55 |
| 5.4.1 | Stoppregeln | 55 |
| 5.4.2 | Tidsbegränsat tillstånd | 57 |
| 6 | ANALYS OCH SLUTSATSER | 59 |
| 6.1 | Syfte och frågeställning | 59 |
| 6.2 | Vilka verksamheter undantas? | 59 |
| 6.2.1 | Tillståndspliktiga verksamheter inom respektive regelverk | 59 |
| 6.2.2 | Slutsats – inte alla verksamheter undantas villkorsskrivning | 61 |
| 6.3 | Vilka krav och åtgärder kan åläggas? | 62 |
| 6.3.1 | Villkor med annat syfte än att minska växthusgasutsläpp | 62 |
| 6.3.2 | Andra möjliga åtgärder inom ramen för tillståndsprövningen i miljöbalken | 64 |

| | | |
|--|---|-----------|
| 6.3.3 | Slutsats – ett fortsatt förvirrat rättsläge | 65 |
| 6.4 | Avslutande kommentar | 66 |
| BILAGA A | | 68 |
| BILAGA B | | 69 |
| KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING | | 70 |
| RÄTTSFALLSFÖRTECKNING | | 80 |

Summary

The Swedish Environmental Code is an important tool for reducing Sweden's greenhouse gas emissions and the prospect of reaching a climate-neutral state by the year 2045. The Environmental Code's permit procedure for environmentally hazardous activities can influence the actions and precautionary measures a business operator must undertake when operating an activity that causes inconvenience to the environment though, for example, greenhouse gas emissions. By imposing requirements on best possible technology, such as certain purification equipment, choice of fuel or emission limit values, it's possible to affect the greenhouse gas emissions of an operation. Conditions that impose requirements on the business's management with energy and resources can also influence the emissions of greenhouse gases of the operation.

For the activities covered by the EU emissions trading scheme it's according to Chapter 16 section 2 (c) in the Environmental Code not possible to prescribe conditions that limit greenhouse gas emissions similar to the measures presented above. The provision aims to avoid a double regulation of greenhouse gas emissions between, on the one hand, the legal requirements of the Environmental Code and, on the other, the economic incentives of emissions trading. What the provision in Chapter 16 Section 2 (c) of the Environmental Code exempts for types of activities, what's limited in the terms and conditions or what other possible regulations according to the Environmental Code that are possible to take are however not entirely clear. This essay has sought to clarify some of the issues and ambiguities the provision raises.

First, it's possible to question which activities the provisions exempt from requirements concerning emission limit values. In a permit for environmentally hazardous activities pursuant to the Environmental Code it's in some cases possible to prescribe conditions for mobile operations, such as internal

and external transport. In the emission trading scheme, moving operations are on the contrary not included in the permit obligation for emissions trading. Internal and external transport, as moving operations, should therefore *not* be exempted from the stipulation of conditions in the permit for environmentally hazardous activities according to the Environmental Code set in Chapter 16 section 2 (c). However, at present these mobile activities are excluded from the permit for hazardous activities as well. This study has shown that there's no linguistic barriers to prescribing conditions for internal and external transport linked to an activity in the emissions trading scheme. Consequently, there's reason to review how the provision is applied in practice.

Secondly, the wording of the provision doesn't provide clear answers to the types of condition under the Environmental Code that can or cannot be prescribed. Conditions for the best possible technology as well as conditions for energy conservation are possible to prescribe in a permit for environmentally hazardous operations if the condition has a *different purpose* than reducing greenhouse gas emissions. On the other hand, what may be a side effect of a condition with another main purpose doesn't matter and it's possible to question the significance of the wording of the purpose.

Thirdly, it's possible to examine whether the wording in the provision also limits other possible measures according to the Environmental Code than just the possibility of prescribing *conditions* that limit greenhouse gas emissions. According to the Environmental Code, a permit for environmentally hazardous activity with significant environmental impact can be valid for a limited time. Practically, this rarely occur. The Environmental Code also makes it possible to deny a permit due to its negative environmental effects. Which also only occur exceptionally. If the provision in Chapter 16 section 2 (c) of the Environmental Code also exempts these possibilities is yet unclear and the issue is currently at the Land and Environment Court of appeal for review.

Sammanfattning

Den svenska miljöbalken är ett viktigt verktyg för att kunna minska Sveriges utsläpp av växthusgaser och för att nå ett klimatneutralt Sverige till år 2045. Miljöbalkens tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet kan påverka de åtgärder och försiktighetsmått en verksamhetsutövare ska företa för att få bedriva en verksamhet som medför olägenhet för miljön, såsom utsläpp till luft. Genom att i tillståndets villkor ställa krav på bästa möjliga teknik i egenskap av viss reningsutrustning, val av bränsle eller begränsningsvärden för utsläppen är det möjligt att påverka en verksamhets växthusgasutsläpp. Villkor som ställer krav på verksamhetens hushållning med energi och resurser kan också påverka verksamhetens utsläpp av växthusgaser.

För de verksamheter som omfattas av EU:s handel med utsläppsrätter får det enligt 16 kap. 2 c § miljöbalken inte föreskrivas villkor som begränsar växthusgasutsläpp likt de åtgärder som presenterats ovan. Bestämmelsen syftar till att undvika en dubbelreglering av växthusgasutsläpp mellan å ena sidan miljöbalkens rättsliga krav och å andra sidan utsläppshandelns ekonomiska incitament. Vad bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken undantar för typer av verksamheter, vad som begränsas i villkorsskrivningen eller vilka andra möjliga regleringar enligt miljöbalken som är möjliga att vidta är däremot inte helt självklart. Denna uppsats har sökt klarlägga några av de frågor och oklarheter bestämmelsen ger upphov till.

För det *första* är det möjligt att ifrågasätta vilka verksamheter som bestämmelsen undantar från krav på villkor om växthusgasutsläpp. I ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet är det i vissa fall möjligt att föreskriva villkor för rörliga verksamheter, såsom interna och externa transporter. Rörliga verksamheter är emellertid exkluderade från tillståndsplikten inom utsläppshandeln och omfattas inte av utsläppshandelssystemet. Interna och externa transporter bör därför *inte* vara undantagna från villkorsskrivning i tillståndet för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. I dagsläget verkar det emellertid som

att även dessa undantas från villkor i tillståndet enligt miljöbalken. Utredningen i denna uppsats har resulterat i att det inte föreligger några språkliga hinder för att föreskriva villkor för interna och externa transporter kopplade till en verksamhet inom utsläppshandeln. Det finns därför anledning att se över hur bestämmelsen tillämpas i praktiken.

För det *andra* ger formuleringen i bestämmelsen inte helt klara svar på vilka typer av villkor enligt miljöbalken som kan föreskrivas och inte. Villkor om bästa möjliga teknik samt villkor om energihushållning är möjliga att föreskriva i ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet om villkoret har ett *annat huvudsyfte* än att minska växthusgasutsläpp. Vad som kan vara en bieffekt av ett villkor med ett annat huvudsakligt syfte spelar emellertid ingen roll. Det finns därför anledningen att ifrågasätta vilken betydelse formuleringen av syftet har.

För det *tredje* är det möjligt att undersöka om formuleringen i bestämmelsen även begränsar andra möjliga åtgärder enligt miljöbalken än just möjligheten att föreskriva *villkor* som begränsar växthusgasutsläppen. Enligt miljöbalken är det möjligt att tidsbegränsa ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet med kraftig miljöpåverkan, något som i praktiken däremot görs mycket sällan. Genom miljöbalkens tillståndsprövning är det även möjligt att neka ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet på grund av dess negativa miljöeffekter. Även detta görs mycket sällan. Om bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken även undantar dessa möjligheter är ännu oklart och frågan ligger just nu hos Mark- och miljööverdomstolen för prövning.

Förord

Jag vill särskilt tacka två personer för deras vägledning och stöd i skrivprocessen. Tack till min handledare Annika Nilsson för dina raka och tydliga kommentarer och synpunkter när jag har svävat iväg i mina resonemang. Och tack till Caroline på Naturvårdsverket för våra givande möten och diskussioner, din feedback har varit ovärderlig.

Allt gott!

Lund, den 26 maj 2020

Lisa Hammarlund

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Det är idag klarlagt att den huvudsakliga förklaringen till den globala uppvärmningen är människan, och främst den utbredda användningen av fossila bränslen. Förbränning av fossila bränslen ökar halten växthusgaser i atmosfären och har kraftigt förstärkt växthuseffekten.¹ För att begränsa utsläppen av växthusgaser och därmed den globala uppvärmningen har Sverige skrivit under ett flertal internationella överenskommelser som syftar till att minska växthusgasutsläpp.² Därutöver har ett antal nationella miljömål antagits, bland annat miljömålet om Begränsad klimatpåverkan med ett långsiktigt mål om att Sverige senast år 2045.³ Av Sveriges totala växthusgasutsläpp utgör inrikes transporter och industri den största andelen och motsvarar cirka en tredjedel vardera.⁴

Den största delen av Sveriges växthusgasutsläpp från industrin omfattas av EU:s handel med utsläppsrätter, varför utsläppshandelssystemet har stor betydelse för omställningen mot ett klimatneutralt Sverige.⁵ Utsläppshandelssystemet bygger på EU:s utsläppshandelsdirektiv⁶ som har genomförts i svensk rätt. Systemet innebär att det för vissa utpekade verksamheter inom unionen, vilka ofta är större industriverksamheter, fördelas utsläppsrätter som motsvarar en viss mängd växthusgasutsläpp. Dessa utsläppsrätter kan sedan köpas och säljas under ett gemensamt utsläppstak som anger ett gränsvärde för den

¹ Prop. 2019/20:65 s. 10.

² Många åtaganden utgår från FN:s klimatpanel, bland annat FN:s klimatkonvention från 1992, se vidare FN:s klimatpanel, 'The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)' (elektronisk källa).

³ Prop. 2019/20:65 s. 23–31.

⁴ Naturvårdsverket, 'Territoriella utsläpp och upptag av växthusgaser' (elektronisk källa).

⁵ Prop. 2019/20:65 s. 17; Naturvårdsverket, *Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2019* s. 65.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

totala mängd växthusgaser som får släppas ut.⁷ En verksamhet som omfattas av utsläppshandeln måste erhålla tillstånd för de utsläpp verksamheten genererar.

Den svenska miljölagstiftningen har också betydelse för minskningen av utsläpp av växthusgaser och för omställningen mot ett klimatneutralt Sverige. Sedan år 1969 krävs det tillstånd för att bedriva miljöfarlig verksamhet som medför olägenhet för miljön genom bland annat utsläpp av växthusgaser.⁸ Genom att föreskriva villkor om försiktighetsmått och skyddsåtgärder i tillståndet är det möjligt att kräva att verksamhetsutövaren vidtar vissa åtgärder för att minska sina växthusgasutsläpp. En verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt utsläppshandeln kräver också ett tillstånd enligt miljöbalken. Det rör sig således om två separata tillstånd som reglerar delvis samma verksamhet.

Enligt bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken får det för verksamheter inom utsläppshandeln inte föreskrivas villkor om begränsningsvärden av växthusgasutsläpp eller villkor som genom att reglera användningen mängden fossilt bränsle syftar till begränsning av koldioxidutsläpp. Verksamheterna som omfattas av tillståndet att släppa ut växthusgaser enligt utsläppshandeln är således undantagna vissa av de villkorskrav som annars kan ställas för miljöfarliga verksamheter i tillståndet enligt miljöbalken.

Vilka villkorskrav enligt miljöbalken som är möjliga att ställa på verksamheter inom utsläppshandeln och vad den faktiska innebörden av bestämmelsen i 16 kap. 2 § c miljöbalken är har däremot inte utretts i grunden, vare sig i förarbeten, doktrin eller praxis. Mot bakgrund av rådande klimatläge är ett klagande av möjliga begränsningar av växthusgasutsläpp högst aktuellt.

⁷ Ebbesson s. 181–182; Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljöretten* s. 282–283.

⁸ Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljöretten* s. 62–63.

1.2 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med denna uppsats är att utreda hur miljöbalkens tillståndsprovning kan användas för att begränsa växthusgasutsläpp för verksamheter som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. I detta ligger att utreda den rättsliga innebörden av 16 kap. 2 c § miljöbalken, som enligt ovan förklarar begränsar möjligheten att föreskriva vissa villkor för verksamheter inom utsläppshandeln.

För att uppnå uppsatsen syfte kommer följande frågeställningar utredas och besvaras:

1. Vilka verksamheter undantas från villkorsskrivning enligt bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken?
2. Vilka krav och åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser kan åläggas en verksamhet inom tillämpningsområdet för 16 kap. 2 c § miljöbalken?

1.3 Avgränsningar

I arbetet analyseras det första stycket i 16 kap. 2 c § miljöbalken. Det andra stycket stadgar att bestämmelsen om begränsad villkorsskrivning i första stycket inte gäller om villkoren avser geologisk lagring av koldioxid eller förhindrandet av lokala föroreningar. Eftersom syftet med uppsatsen är att belysa vad som kan göras för att minska verksameters klimatpåverkan genom växthusgasutsläpp är en granskning av andra stycket inte relevant för uppsatsen syfte. Vidare ska det klargöras att det finns olika typer av växthusgaser som påverkar klimatet.⁹ När det i texten refereras till begreppet ”växthusgaser” är det emellertid endast koldioxid, dikväveoxider samt perflourkolväten som åsyftas eftersom det är dessa växthusgaser som räknas upp i 16 kap. 2 c § miljöbalken.

⁹ Se t.ex. Nationalencyklopedins beskrivning av olika typer av växthusgaser, Nationalencyklopedin, 'växthuseffekten' (elektronisk källa).

Syftet med uppsatsen är att utreda vilka verksamheter bestämmelsen i 16 kap. 2 c § i miljöbalken riktar sig till och vilka möjliga regleringar bestämmelsen ger utrymme för. I uppsatsen analyseras vad som kan göras inom ramen för gällande rätt och vilken omfattning begränsningen i bestämmelsen har. Någon diskussion om en eventuell ändring av 16 kap. 2 c § miljöbalken, övrig miljörettslig reglering eller hur regelverket *bör* vara presenteras således inte. Uppsatsen ämnar inte heller att utreda miljöbalkens effektivitet som ett rättsligt styrmedel, vilket också gäller för genomgången av utsläppshandeln som ett ekonomiskt styrmedel. I en uppsats där en reglering om möjliga utsläppsminskningar berörs är det emellertid nästintill oundvikligt att inte diskutera vilken effekt olika åtgärder kan komma att ha. De inslag som presenteras avseende möjliga utsläppsminskningar och tillvägagångssätt syftar inte till att redogöra för en djupgående eller heltäckande analys, utan används för att nyansera diskussionen avseende villkorsskrivningen enligt miljöbalken.

Bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken infördes samtidigt som utsläppshandelsdirektivet och motsvarar en bestämmelse i EU:s industriutsläppsdirektiv, härefter IED^{10,11} Uppsatsen fokuserar emellertid enbart på Sveriges genomförande av den bakomliggande EU-rättsliga bestämmelsen och vilka verkningar införandet har fått i nationell rätt. Mot bakgrund av att flyget, som sedan år 2010 ingår i utsläppshandeln, även omfattas av andra internationella regleringar, kommer det lämnas utanför redogörelsen.¹²

Vid genomgången av miljöbalken och tillstånd för miljöfarlig verksamhet är det endast den del som anses vara relevant för uppsatsen som behandlas. Till-

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

¹¹ Prop. 2003/04:132.

¹² Flyget omfattas även av internationella civila luftfartsorganisationens styrmedel för att begränsa det internationella flygets koldioxidutsläpp. Se vidare ICAO Environment, 'Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)' (elektronisk källa).

stånd enligt miljöbalken och processen därtill innefattar många komplexa frågor och för uppsatsens del får vissa delar presenteras endast översiktligt. Det samma gäller för regelverket avseende EU:s utsläppshandel.

1.4 Metod och material

Charlotta Zetterberg, professor i miljö rätt vid Uppsala universitet, poängterar att metoden för studier inom miljö rätt innebär att studera reglernas innebörd och tillämpning, men särskilt att studera implementeringen av EU:s miljö rätt och den internationella miljö rätten. Zetterberg påpekar också att studier inom miljö rätt ofta utgår från de miljö rättsliga instrumentens effektivitet och vilken förändring och utveckling som krävs mot bakgrund av rådande miljö situation.¹³ Håkan Hydén, professor i rätts sociologi vid Lunds universitet, är av liknande uppfattning och betonar vikten av att studera implementering av miljö lagstiftningen. Hydén framhåller att studier inom målrelaterad lagstiftning – såsom miljö rätt – där lagstiftningen är tydligt präglad av politisk vilja, kräver ett angreppssätt som går bortom den traditionella rätts dogmatiska metoden.¹⁴

Uppsatsen utgår från en rättsanalytisk metod. Valet av metod har baserats på uppsatsens syfte och frågeställningar där rådande reglering analyseras mot bakgrund av tillgängligt och relevant material, vilket går utanför de erkända rättskällorna såsom lagtext, förarbeten, praxis och doktrin och involverar rapporter, vägledningar och uttalanden från myndigheter. Den rättsanalytiska metoden täcker nämligen, enligt vissa, in ett bredare omfång av material än vad exempelvis den traditionella rätts dogmatiska metoden gör.¹⁵

¹³ Zetterberg s. 451.

¹⁴ Hydén s. 147.

¹⁵ Se bl.a. Graver s. 157 & Sandgren, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation* s. 50–52. Begreppet ”rättsanalytisk” har även ansetts tydliggöra den rättsvetenskapliga aspekten i uppsatsen, till skillnad från den rätts dogmatiska metoden som har fått ta emot kritik för just detta. Det finns i denna uppsats inte utrymme för en detaljerad genomgång av diskussionen kring den rätts dogmatiska metoden som vetenskaplig

Val av relevant praxis har utgått från de avgöranden som meddelats av de högsta prövningsinstanserna, de avgöranden som har tillmätts vikt vid senare avgöranden samt de som omnämnts i doktrin. När praxis återges, från svenska domstolar såväl som från EU-domstolen, syftar återgivningen till att tolka eller belysa rådande rättsläge. Fullständiga referat ges därför inte, endast de omständigheter som är av vikt för avsnittet presenteras i de refererade avgörandena. Övriga omständigheter och sakuppgifter är utelämnade i redogörelsen.

Utöver lagtext, förarbeten och praxis har doktrin nyttjats för att beskriva rådande rättsläge. För avsnitt rörande miljölagstiftning har *Den svenska miljö-rätten* av Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg samt *Miljö rätt* av Jonas Ebbeson använts i stor utsträckning. Vidare har rapporter och vägledningar framtagna av Naturvårdsverket haft en betydande roll för att utröna gällande rätt och få svar på tillämpningssvårigheter. Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för miljöövervakning och miljöforskning, uppföljning och redovisning av miljö kvalitetsmål och generationsmål samt deltagande i regeringens arbete inom miljöområdet, nationellt såväl som internationellt.¹⁶ Myndigheters vägledningar tillhör inte den traditionella normhierarkin men har oberoende dess rättsliga status stor betydelse i praktiken för både statliga och privata aktörer som vägledning för hur rätten tolkas och har därför bedömts användbara.¹⁷

metod. Se vidare bl.a. Jareborg s. 8, Sandgren, *Är rättsdogmatiken dogmatisk* s. 125, Marcusson s. 80, Kleineman s. 21, Sandgren, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation* s. 61.

¹⁶ Se förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

¹⁷ Det ska påpekas att myndigheternas vägledningar ofta har olika värde inom civil- respektive offentlighetsrätten, jfr. Ramberg m.fl. s. 70–71.

1.5 Forskningsläge

Som ovan nämnt har innebörden av 16 kap. 2 c § miljöbalken inte behandlats närmare i förarbeten, praxis eller doktrin. Det finns forskning om utsläppshandelssystemet, dess styrmedelseffekt och innebörd.¹⁸ En närmare granskning av genomförandet i 16 kap. 2 c § miljöbalken har däremot inte utförts på forskarnivå. David Langlet, professor i havsförvaltningsrätt vid Handelshögskolan i Göteborg, har i en artikel diskuterat förhållandet mellan 16 kap. 2 c § och stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken som presenteras närmare senare i uppsatsen.¹⁹ Det ska uppmärksammas att artikeln främst behandlar 16 kap. 2 c § miljöbalkens relevans i Preems pågående tillståndsprövning i Lysekil och inte bestämmelsen i sin helhet.

Därtill finns det en omfattande samhällsvetenskaplig forskning om styrmedel, exempelvis valet mellan ekonomiska och rättsliga styrmedel, däremot inte någon utförlig forskning om den individuella tillståndsprövningen i sig.²⁰ Naturvårdsverket har i två rapporter presenterat hur kombinationen mellan olika styrmedel kan förbättra effektiviteten i klimatpolitiken. Rapporterna diskuterar utsläppshandelns interaktion med andra styrmedel med behandlade inte samspelet mellan miljöbalken och utsläppshandeln i större utsträckning eller förde en diskussion om bestämmelsen i 16 kap. 2 c § rättsliga betydelse.²¹

I januari år 2020 presenterade miljödepartementet en promemoria där det föreslås en revidering av genomförandet av utsläppshandelsdirektivet. Förslaget var emellertid av ett lagtekniskt syfte och någon diskussion om 16 kap. 2 c § miljöbalken återfinns inte.²² Naturvårdsverket presenterade i en rapport att de tänkt genomföra en översyn av 16 kap. 2 c § miljöbalken men detta

¹⁸ Se bl.a. Olsen Lundh, *Att ransonera utsläppsutrymme: en miljörettslig studie om utsläppshandel enligt Kyotoprotokollet och EU ETS & Bogojevic, Emissions trading schemes : markets, states and law.*

¹⁹ Langlet (elektronisk källa).

²⁰ Söderholm m.fl. s. 357.

²¹ Naturvårdsverket, *Ett mål flera medel* s. 7; Naturvårdsverket, *Industrins energieffektivisering – styrmedlens effekter och interaktion* s. 15.

²² Dnr M2020/00083/R.

genomfördes aldrig.²³ I december år 2019 tillsatte regeringen en utredning som ska se över miljöbalken som styrmedel i sin helhet. I denna utredning, som ska presenteras i december år 2020 samt i december år 2022, är det högst troligt att en utredning av bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken blir aktuell.²⁴ För tillfället genomför EU-kommissionen en översyn av IED där bestämmelsens EU-rättsliga motsvarighet återfinns. I översynen, som ska presenteras under andra kvartalet år 2020, är det mycket möjligt att bestämmelsens innebörd berörs.²⁵

1.6 Disposition

Eftersom klimatarbetet till mångt och mycket grundas på målrelaterad lagstiftning med bakomliggande internationella överenskommelser inleds arbetet med en genomgång av Sveriges klimatarbete. I kapitel 2 redogörs för Sveriges åtaganden – nationellt som internationellt – inklusive Sveriges miljömål. Här presenteras även 2018 års statistik²⁶ för utsläpp inom tre sektorer: industri, transport samt arbetsmaskiner. Detta är de sektorer som påverkas av den villkorsskrivning som utredningen i uppsatsen berör.

I kapitel 3 och 4 presenteras reglerna om tillståndsplikt och tillståndsprouesen i miljöbalken respektive EU:s utsläppshandel. Förutom att beskriva de grundläggande bestämmelserna i respektive regelverk syftar redogörelsen i kapitel 3 och 4 till att tydliggöra vilka verksamheter som omfattas av tillståndsplikt i respektive regelverk. Detta görs i syfte att svara på den första frågeställningen om vilka verksamheter som omfattas av bestämmelsen i 16 kap 2 c § miljöbalken. I kapitel 3 om miljöbalken presenteras även möjliga tillståndsvillkor för att begränsa växthusgasutsläpp och hur dessa formuleras i tillståndet för miljöfarlig verksamhet. Detta görs i syfte för att svara på den

²³ Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019* s. 27–28.

²⁴ Dir. 2019:101 s. 3–4.

²⁵ EU-kommissionen, 'Industrial emissions – evaluating the EU rules' (elektronisk källa).

²⁶ Anledningen till att 2018 års statistik används är dels för att 2019 års statistik inte har sammanställts ännu, dels för att det finns material som bygger på 2018 års statistik, bl.a. regeringens klimatpolitiska handlingsplan för 2019 sig grundar sig på 2018 års statistik.

andra frågeställningen om möjliga villkorskrivningar inom ramen för 16 kap. 2 c § miljöbalken.

Kapitel 3 och 4 har liknande upplägg och rubriksättning för att tydliggöra skillnaderna i de olika regelverken och tillståndprocesserna. Båda kapitel avslutas med en delsummanfattning med dels generella slutsatser om tillståndsprövningen och regelverken, dels en diskussion om vilka verksamheter som är tillståndspliktiga enligt de olika regelverken. Detta görs i syfte för att underlätta inför läsningen och resonemangen i kapitel 5. Det är inte möjligt, och inte heller är det avsikten, att göra en fullständig jämförelse mellan tillstånden och regelverken eftersom de har olika syften, mål och tillämpningsområden. I avsnitt 4.3 (delsammanfattning 2) presenteras även en kort diskussion avseende skillnaderna mellan de två regelverken.

I kapitel 5 redogörs för bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken. Kapitlet utgör således uppsatsens kärna och presenterar såväl material om bestämmelsens syfte och bakgrund som analytiska delar om bestämmelsens innebörd. Kapitlet redogör för vilka verksamheter som undantas från villkorsskrivningen enligt 16 kap. 2 c § miljöbalken mot bakgrund av slutsatserna avseende de tillståndspliktiga verksamheterna i kapitel 3 och 4. Efter det diskuteras vilka villkor enligt miljöbalken som är möjliga att föreskriva för verksamheter som omfattas av bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken samt om bestämmelsen även hindrar möjligheten att tidsbegränsa alternativt neka ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Slutligen sammanfattas uppsatsens resultat i kapitel 6 med en analys där frågeställningarna diskuteras och besvaras.

2 Sveriges klimatarbete

2.1 Internationella åtaganden

I Paris i december år 2015 enades FN:s medlemsländer om att begränsa den globala uppvärmningen till 2 grader Celsius över förindustriell nivå, och att ansträngningar ska göras för att hålla temperaturökningen under 1,5 grader Celsius. Detta globala klimatavtal – mer känt som Parisavtalet – fattades under FN:s ramkonvention om klimatförändringar. Sverige är part till både ramkonventionen och Parisavtalet.²⁷ Som medlem i EU är Sverige därtill bunden till de mål och åtaganden som har antagits och kommer att antas inom EU.

Även EU är part till både ramkonventionen och Parisavtalet, men har dessutom antagit egna utsläppsmål.²⁸ Medlemsländerna ska bland annat minska sina samlade utsläpp av växthusgaser med 20 procent till år 2020 och 40 procent till år 2030 jämfört med utsläppen år 1990. Utsläppsmålen är fördelade mellan EU:s utsläppshandelssystem respektive EU:s ansvarsfördelningsförordning²⁹ som gäller för verksamheter utanför utsläppshandeln. För verksamheter inom EU:s ansvarsfördelningsförordning är utsläppsmålet en minskning på 30 procent till år 2030 jämfört med 2005 års nivåer och för verksamheter inom utsläppshandeln är målet en utsläppsminskning på 43 procent till år 2030 jämfört med 2005 års nivåer.³⁰

²⁷ SÖ 1993:13; Prop. 2016/17:16.

²⁸ Rådets beslut 94/69/EG av den 15 december 1993 om slutande av Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring; EU-kommissionen, 'Climate strategies & targets' (elektronisk källa).

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013. Ansvarsfördelningsförordningen gäller från 2021 och framåt. Fram till och med 2020 gäller istället EU:s ansvarsfördelningsbeslut, Europaparlamentets och rådets beslut nr 406/2009/EG av den 23 april 2009 om medlemsstaternas insatser för att minska sina växthusgasutsläpp i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020.

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/410 av den 14 mars 2018 om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidnsåla investeringar, och beslut (EU) 2015/1814.

Sveriges klimatpolitik och regelverk utgår till mångt och mycket från ovanstående internationella överenskommelser. Därtill har Sverige antagit nationella mål om utsläppsminskningar. År 2017 antog Sverige ett klimatpolitiskt ramverk som består av en klimatlag, ett klimatpolitiskt råd samt riksdagsbundna klimatmål. Syftet med ramverket är att skapa en tydlig och sammanhängande klimatpolitik för att säkerställa långsiktiga förutsättningar för Sverige att nå klimatmålen.³¹

2.2 Det klimatpolitiska ramverket

2.2.1 Klimatlagen

Klimatlagen (2017:720) trädde ikraft den 1 januari 2018 och innehåller bland annat bestämmelser om regeringens skyldighet att bedriva det klimatpolitiska arbetet så att de klimatpolitiska målen och de budgetpolitiska målen ges förutsättningar att samverka. Enligt lagen ska regeringen varje år presentera en klimatredivisning i budgetpropositionen och vart fjärde år ta fram en klimatpolitisk handlingsplan. Den första handlingsplanen lämnades över till riksdagen den 17 december 2019.³²

2.2.2 Klimatpolitiska rådet

Det klimatpolitiska rådet är ett oberoende expertorgan med uppgift att bistå regeringen med en utvärdering av hur regeringens politik är förenlig med klimatmålen och vilka effekter beslutade och föreslagna styrmedel har. Rådet ska årligen lämna en rapport med bedömningar av klimatpolitiken och vart fjärde år en rapport om regeringens klimatpolitiska handlingsplan.³³ Den senaste rapporten avseende bedömningar av klimatpolitiken lämnades till regeringen den 12 mars 2020.³⁴

³¹ Prop. 2016/17:146 s. 36.

³² Prop. 2019/20:65.

³³ Se förordningen (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet samt Klimatpolitiska rådet, 'Vårt uppdrag' (elektronisk källa).

³⁴ Klimatpolitiska rådet, *Klimatpolitiska rådets rapport 2020*.

2.2.3 Miljömålen

Miljömålen består av ett övergripande generationsmål och 16 miljökvalitetsmål som tillsammans utgör grunden för den nationella miljöpolitiken. Det övergripande generationsmålet innebär att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Miljökvalitetsmålen preciserar det övergripande generationsmålet och det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.³⁵ Av störst intresse för den fortsatta framställningen är miljömålet om Begränsad klimatpåverkan om att till år 2045 vara klimatneutralt och därefter uppnå negativa utsläpp³⁶.

Miljömålet om Begränsad klimatpåverkan bedöms inte kunna nås med befintliga styrmedel och åtgärder.³⁷ I 2020 års regeringsbudget konstaterar regeringen att enbart två av sexton miljömål kommer kunna nås med nuvarande politik och målet om Begränsad klimatpåverkan är inte ett av dessa två. Regeringen påpekar att bland annat miljöbalken och tillståndsprövningen är viktiga verktyg som bidrar till uppnående av miljömålen.³⁸

För att nå målet till 2045 krävs det att Sveriges årliga växthusgasutsläpp minskar ytterligare.³⁹ De centrala utmaningarna handlar om att ställa om till ett energieffektivt, elektrifierat och förnybart transportsystem och minska industrins process- och förbränningsutsläpp till nära noll genom att utveckla och införa ny teknik.⁴⁰ Nedan följer en kort genomgång av växthusgasutsläpp inom de sektorer uppsatsen berör.

³⁵ Prop. 2009/10:155, s. 17.

³⁶ Negativa utsläpp innebär att upptaget av koldioxid från atmosfären överskrider tillförseln av koldioxid, se Nationalencyklopedin, 'negativa utsläpp' (elektronisk källa).

³⁷ Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019*, s. 125–126; Klimatpolitiska rådet, *Klimatpolitiska rådets rapport 2020* s. 4; Sveriges miljömål, 'Utsläpp av växthusgaser till år 2020' (elektronisk källa).

³⁸ Prop. 2019/20:1, Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård s. 22–23.

³⁹ Naturvårdsverket, *Miljömålen – årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2019* s. 49 & 73.

⁴⁰ Prop. 2019/20:1, Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård s. 87; Naturvårdsverket, *Begränsad klimatpåverkan* s. 23; Naturvårdsverket, *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan* s. 9.

2.3 Utsläpp av växthusgaser

2.3.1 Utsläpp från industrin

Sveriges industriutsläpp står idag för ungefär en tredjedel av landets totala växthusgasutsläpp.⁴¹ Av dessa består cirka en tredjedel av utsläpp från tillverkningsprocesser, två tredjedelar från förbränning av bränslen samt en liten del diffusa utsläpp.⁴² De största utsläppen kommer från järn- och stålindustrin, mineralindustrin samt raffinaderier. Ungefär 92 procent av industriutsläppen omfattas av EU:s utsläppshandel.⁴³ Resterande åtta procent industriutsläpp härrör i huvudsak från livsmedelsindustrin, verkstadsindustrin och kemiindustrin.⁴⁴ För dessa gäller särskilda etappmål inom ramen för målet om Begränsad klimatpåverkan med ett mål om att utsläppsnivåerna jämfört med år 1990 ska vara minst 40 procent lägre år 2020, minst 63 procent längre år 2030 och minst 75 procent lägre år 2040.⁴⁵

2.3.2 Utsläpp från inrikes transporter

Inrikes transporter står för en tredjedel av Sveriges totala växthusgasutsläpp.⁴⁶ De fordon som räknas till transportsektorn är personbilar, lätta och tunga lastbilar, bussar samt motorcyklar och mopeder.⁴⁷ Tung och lätta lastbilar stod för 21 respektive 10 procent av transporterens utsläpp år 2018. Även transportsektorn har etappmål inom ramen för det långsiktiga målet om Begränsad klimatpåverkan. Här är målet att utsläpp från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010 års nivåer.⁴⁸

⁴¹ Naturvårdsverket, *Territoriella utsläpp och upptag av växthusgaser* (elektronisk källa).

⁴² Prop. 2019/20:65 s. 17. Diffusa utsläpp är utsläpp som är svåra att skilja från varandra, exempelvis korrosion av metaller från byggnader. Se även Naturvårdsverket, 'Diffusa utsläpp' (elektronisk källa).

⁴³ Naturvårdsverket, *Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2019* s. 65; Naturvårdsverket, 'Utsläpp av växthusgaser från industrin' (elektronisk källa).

⁴⁴ Naturvårdsverket, *Styrmedelsverkan inom icke-handlande sektorns industri* s. 8.

⁴⁵ Prop. 2019/20:65 s. 39. Sverige har enbart etappmål för den icke-handlande sektorn, men är bunden av EU:s mål inom den handlande sektorn presenterade ovan.

⁴⁶ Naturvårdsverket, 'Territoriella utsläpp och upptag av växthusgaser' (elektronisk källa).

⁴⁷ Naturvårdsverket, *Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2019* s. 73.

⁴⁸ Prop. 2019/20:65 s. 29–30.

2.3.3 Utsläpp från arbetsmaskiner

Arbetsmaskiner kan definieras som ”mobila maskiner som inte är avsedda för transporter på väg”.⁴⁹ Detta innefattar bland annat asfaltssågar, grävlastare, mobilkranar, traktorer och truckar vars förbränningsmotorer släpper ut avgaser i form av bland annat växthusgaser.⁵⁰ År 2018 stod utsläppen från arbetsmaskiner för cirka sex procent av Sveriges totala utsläpp. Den statistik som finns tillgänglig för utsläpp från arbetsmaskiner inom industrin räknas samman med utsläpp från arbetsmaskiner inom bygg- och anläggningssektorn. Tillsammans utgör dessa sektorer ungefär 40 procent av arbetsmaskinernas totala utsläpp.⁵¹

⁴⁹ Se Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/1628 av den 14 september 2016 av den 14 september 2016 om krav för utsläppsgränser vad gäller gas- och partikelformiga föroreningar samt typgodkännande av förbränningsmotorer för mobila maskiner som inte är avsedda att användas för transporter på väg, om ändring av förordningarna (EU) nr 1024/2012 och (EU) nr 167/2013 samt om ändring och upphävande av direktiv 97/68/EG.

⁵⁰ Naturvårdsverket, *Arbetsmaskiners klimat- och luftutsläpp* s. 12 & 128–130.

⁵¹ Naturvårdsverket, 'Växthusgaser, utsläpp från arbetsmaskiner' (elektronisk källa). Beräkningen av utsläpp från arbetsmaskiner är modellbaserad vilket ger osäker data och osäkerhet i beräkningen, bl.a. avseende fördelningen mellan de olika sektorerna.

3 Miljöbalken

3.1 Allmänt

3.1.1 Syfte och tillämpningsområde

Sveriges klimatpolitik eftersträvar att uppnå ovan presenterade miljömål och etappmål. Målet om Begränsad klimatpåverkan har ingen rättslig status utan syftar – tillsammans med andra nationella miljömål – till att konkretisera de övergripande målen i miljöbalken.⁵² Enligt portalparagrafen i 1 kap. 1 § miljöbalken ska bestämmelserna i balken tillämpas för att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Miljöbalken ska tillämpas så att bland annat människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter, oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan. Målet om hållbar utveckling är här till grundlagsskyddat enligt 1 kap. 2 § regeringsformen. Begreppet ”hållbar utveckling” definieras däremot inte i miljöbalken och innebörden ska istället som nämnt hämtas från fastställda miljömål.⁵³ Detta bildar en länk mellan miljöbalkens målregel och riksdagens oregerade miljömål.⁵⁴

3.1.2 Miljöbalken som styrmedel

Styrmedel inom klimatpolitiken brukar delas upp i tre huvudgrupper: ekonomiska (skatter, avgifter, utsläppshandelssystem), rättsliga (reningskrav, förbud, tekniska krav) samt informativa (utbildning, informationskampanjer).⁵⁵ Staffan Westerlund, före detta professor i miljö rätt vid Uppsala universitet, har påpekat att de rättsliga styrmedlen oftast ligger till grund för att kunna genomföra ekonomiska och informativa initiativ och att lagstiftningen är det

⁵² Prop. 2000/01:130 s. 219–220; Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljö rätten* s. 100.

⁵³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.

⁵⁴ Se bl.a. MÖD 2005:66, MÖD 2006:53, MÖD 2010:38, MÖD 2013:39 & MÖD 2015:27 där Mark- och miljö överdomstolen har hänvisat till miljömålen vid tolkningen av begreppet, vilket visar på betydelsen av miljömålen i rättstillämpningen. Se även Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljö rätten* s. 100.

⁵⁵ Naturvårdsverket, *Styrmedelsverkan inom icke-handlande sektorns industri* s. 20.

enda säkra instrumentet för att uppnå uppsatta mål, även om andra instrument förstärker målsäkerheten.⁵⁶ Carl Dalhammar, universitetslektor vid Internationella miljöinstitutet på Lunds Universitet, menar att miljöbalken är det viktigaste styrmedlet och har stor betydelse för miljömålsarbetets effektivitet.⁵⁷ Flera miljömålspropositioner har på samma sätt lyft vikten av miljöbalken som styrmedel och balkens centrala del i miljöpolitiken.⁵⁸ Andra har påpekat att skärpta miljövillkor påverkar företagens kostnader och produktivitet och att villkoren på detta sätt tränger undan produktiva investeringar.⁵⁹

Inför regeringens klimatpolitiska handlingsplan för år 2019 framförde Naturvårdsverket att miljöbalkens potential vid tillståndsprövningar inte är fullt utnyttjad och att miljöbalkens tillämpningsområde behöver vässas för att lagstiftningen effektivt ska kunna styra mot miljömålen.⁶⁰ I rapporten framhölls att miljöbalken behöver ses över i sin funktion som styrmedel, särskilt i förhållande till de verksamheter som ingår i utsläppshandeln. Mot bakgrund av detta påpekades att 16 kap. 2 c § bör belysas och förtydligas.⁶¹

I den klimatpolitiska handlingsplanen för år 2019 påtalade regeringen att en särskild utredning ska tillsättas, för att se över all relevant lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag och för att förbättra förutsättningarna för att nå klimatmålet.⁶² Strax innan årsskiftet 2020 tillsattes utredningen och ska bland annat prioritera en översyn av miljöbalken, särskilt vad gäller tillståndsprövningar av verksamheter som ger upphov till växthusgasutsläpp. Återigen påtalades miljöbalkens vikt och betydande potential att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige, och därmed möjligheten att nå målet om Begränsad klimatpåverkan.⁶³

⁵⁶ Westerlund s. 54 & 247.

⁵⁷ Dalhammar s. 6–9.

⁵⁸ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 166–167; prop. 2004/05:150 s. 376; prop. 2009/10:155 s. 64.

⁵⁹ Söderholm m.fl. s. 359.

⁶⁰ Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019* s. 3 & 22.

⁶¹ Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019* s. 27; Naturvårdsverket, *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan* s. 135.

⁶² Prop. 2019/20:65 s. 82.

⁶³ Prop. 2019/20:65 s. 90; dir. 2019:101 s. 3–4.

3.1.3 De allmänna hänsynsreglerna

3.1.3.1 Övergripande om hänsynsreglerna

Vid införandet av miljöbalken introducerades de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Hänsynsreglerna innehåller de mest centrala bestämmelserna i balken och anger de grundläggande materiella miljökraven för vad som krävs i sak för att skydda miljön. Reglerna gäller i princip för all slags verksamhet som har eller kan ha reell betydelse för människors hälsa och miljön.⁶⁴ Kraven ska verka så att balkens mål får genomslag i praktiken och görs genom exempelvis tillståndsprövningar och villkor för de verksamheter som regleras enligt balkens bestämmelser.⁶⁵ Inom en tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet syftar hänsynsreglerna till att undvika miljöstörningar, eller i annat fall så långt som möjligt dämpa de störningar verksamheten riskerar att medföra.⁶⁶

De allmänna hänsynsreglerna består bland annat av krav på att verksamhetsutövaren ska inneha den kunskap som krävs för den aktuella verksamheten, en skyldighet att använda den minst farliga produkten vid verksamhetsutövning och att verksamheten bedrivs på den plats som är mest lämpad för ändamålet med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. För uppsatsens syfte är det främst det generella kravet på försiktighetsmått och kravet på hushållning och kretslopp som är av betydelse varför dessa presenteras närmare nedan. I det följande presenteras även den så kallade rimlighetsavvägningen och stoppregeln som har betydelse för bedömningen av hur hänsynsreglerna ska tillämpas.

3.1.3.2 Generella kravet på försiktighetsmått

Det generella kravet på försiktighetsmått i 2 kap. 3 § miljöbalken ger uttryck för en grundläggande skyldighet för verksamhetsutövaren att utföra skydds-

⁶⁴ Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten* s. 102.

⁶⁵ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 167–169 & s. 201–207.

⁶⁶ Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten* s. 111.

åtgärder, iaktta begränsningar och vidta försiktighetsmått för att minska miljöstörningar. Alla typer av försiktighetsmått kan övervägas, såsom tekniska åtgärder, metodval och bränsleval.⁶⁷ I paragrafens andra stycke fastslås den så kallade försiktighetsprincipen. Redan när en verksamhet eller åtgärd riskerar att motverka mål enligt miljöbalken uppstår krav på att vidta försiktighetsmått. Om det finns osäkerheter i bedömningen i vilken miljöpåverkan verksamheten eller åtgärden riskerar medföra är det tillräckligt att det finns skäl att anta att skada eller olägenhet kan uppkomma.⁶⁸

Bestämmelsen innefattar även ett grundläggande krav på att verksamhetsutövaren ska använda *bästa möjliga teknik*. Ordet *teknik* har en vid innebörd och inbegriper hur en anläggning utformas, underhålls och drivs. Tekniken innebär dessutom andra åtgärder som exempelvis val av reningsutrustning, fortlöpande kontroll och skötsel av denna samt val av bränsle eller annan energikälla. Begreppet *bästa* innebär att teknik utanför Sverige även ska beaktas. Bedömningen sker i två steg där tekniken dels ska vara praktisk möjlig – finnas tillgänglig på marknaden – dels vara ekonomiskt möjlig att använda inom den aktuella branschen. Bedömningen sker på en objektiv grund utifrån vad ett ”typiskt företag inom branschen” ska klara av.⁶⁹ Tekniken ska som nämnt finnas tillgänglig på marknaden och det är inte möjligt att kräva att en verksamhetsutövare ska tillämpa teknik som enbart finns på experimentstadiet. I detta avseende kan miljöbalken med andra ord inte användas för att förmå verksamhetsutövaren att ta fram ny och bättre teknik.⁷⁰

Verksamheter som omfattas av IED, kallade industriutsläppsverksamheter, omfattas därutöver av kravet på bästa *tillgängliga* teknik. IED har som syfte att samordna åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar som härrör från industriutsläppsverksamheter inom EU. Sverige har genomfört IED genom industriutsläppsförordningen (2013:250), härefter IUF. Verksamheter

⁶⁷ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 215 & del 2 s. 15–17.

⁶⁸ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 208 & del 2 s. 19.

⁶⁹ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 215 & del 2 s. 15–18.

⁷⁰ Ebbesson s. 78.

som omfattas av IUF ska följa så kallade BAT-slutsatser som tas fram inom EU. BAT står för *best available techniques* (bästa tillgängliga teknik) och ska vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken användas som referens i samband med villkorsskrivningen, 1 kap. 13 § IUF. BAT-slutsatserna anges som utsläppsvärden snarare än krav på användning av viss teknik.⁷¹

3.1.3.3 Hushållnings- och kretsloppsprincipen

Principerna i 2 kap. 5 § miljöbalken innebär krav på hushållning, återanvändning och återvinning av råvaror och energi samt att förnybara energikällor ska prioriteras och användas i första hand. Principerna återfinns dessutom i 1 kap. 1 miljöbalken som ett av miljöbalkens huvudsakliga tillämpningsområden: ”miljöbalken ska [...] tillämpas så att [...] återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås”. Hushållningsprincipen innebär att råvaror och energi ska användas så effektivt som möjligt vad gäller produktion såväl som konsumtion. Kretsloppsprincipen innebär att det material som utvinns ur naturen ska användas och återvinnas med minsta möjliga resursförbrukning.⁷²

Vid en avvägning mellan olika miljöaspekter kan olika hushållnings- och kretsloppsåtgärder stå emot varandra. Exempelvis kan en god resurshushållning, genom att använda återvunnet material, medföra större miljöpåverkande utsläpp än om en ny råvara används. En avvägning i det enskilda fallet ska alltid göras och den åtgärd som ger den totalt sett bästa effekten avseende balkens mål ska väljas.⁷³

3.1.3.4 Rimlighetsavvägningen

De allmänna hänsynsreglerna ska enligt 2 kap. 7 § miljöbalken bedömas utifrån en avvägning mellan å ena sidan risken för hälso- eller miljöpåverkan,

⁷¹ Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljöretten* s. 117 & 275–276.

⁷² Prop. 1997/98:45, del 1 s. 221–223 & del 2 s. 20.

⁷³ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 231–232 & del 2 s. 21.

nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått mot å andra sidan kostnaden för sådana åtgärder. Åtgärden att förebygga eller begränsa skadan eller olägenheten ska stå i rimligt förhållande till vilka kostnader eller svårigheter i övrigt en sådan åtgärd medför. Miljönyttan ska således överväga kostnaden för åtgärderna och hänsynsreglerna ska tillämpas i den utsträckning det inte anses orimligt att uppfylla dem.⁷⁴

Avvägningen blir särskilt intressant vid bedömningen av bästa möjliga teknik i 3 § miljöbalken. Först bedöms kostnaden för de krav som ingår i begreppet bästa möjliga teknik. Tekniken ska således vara ekonomiskt möjlig att använda för ett typiskt företag i branschen. Därefter bedöms om kravet är rimligt i det enskilda fallet där kostnaden ska motsvara miljönyttan och därmed vara miljömässigt motiverat. En sådan avvägning kan innebära att omständigheterna i det enskilda fallet gör att kravet på bästa möjliga teknik sänks om kostnaden för åtgärden anses orimlig med hänsyn till den miljönytta som kan åstadkommas.⁷⁵

3.1.3.5 Stoppregeln

Efter bedömningen av de allmänna hänsynsreglerna och rimlighetsavvägningen sker en slutavvägning av verksamheten enligt 2 kap. 9 § miljöbalken. Om en verksamhet befaras orsaka väsentlig skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, trots vidtagna skyddsåtgärder och försiktighetsmått, får verksamheten enbart bedrivas om regeringen finner att det finns särskilda skäl. Det kan bland annat vara att verksamheten medför fördelar som från allmän och enskild synpunkt klart överväger olägenheterna.⁷⁶ Stoppregeln aktualiseras redan när en verksamhet riskerar att medföra skada eller olägenhet, så länge risken inte är försumbar utan kan förutses med viss sannolikhet. Det är verksamhetens sammanlagda skada och olägenhet som ska bedömas, inte

⁷⁴ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 232.

⁷⁵ Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten* s. 132.

⁷⁶ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 27.

enbart den del som omfattas av en ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Därtill ska såväl bestående som tillfälliga effekter bedömas.⁷⁷

Tröskeln för att stoppa en verksamhet är relativt hög och avsikten med hänsynsreglerna, inklusive stoppregeln, är inte att i första hand stoppa verksamheter som påverkar miljön utan att dämpa påverkan genom krav på försiktighetsmått. Stoppregeln ska istället tillämpas ”i sista hand” och används sällan.⁷⁸

3.2 Tillstånd för miljöfarlig verksamhet

3.2.1 Tillståndspliktiga verksamheter

3.2.1.1 Definitionen av tillståndspliktig verksamhet

En miljöfarlig verksamhet definieras som användningen av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom utsläpp eller föroreningar av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, 9 kap. 1 § miljöbalken. Definitionen omfattar således olika typer av störningar varav luftföroreningar, exempelvis utsläpp av växthusgaser.⁷⁹ För att bedriva vissa typer av miljöfarlig verksamhet krävs det tillstånd, 9 kap. 6 § miljöbalken, och tillståndsplikten preciseras närmare i miljöprövningsförordningen (2013:251).

Miljöprövningsförordningen kategoriserar olika typer av verksamheter mot bakgrund av dess miljöpåverkan. Verksamheter som typiskt sätt medför störst miljöpåverkan kallas A-verksamheter. Dessa kan exempelvis omfatta verksamheter som pappers- och massabruk, raffinaderier och gjuterier. Verksamheter som förväntas orsaka mindre miljöpåverkan än A-verksamheter kallas

⁷⁷ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 237–238 & del 2 s. 26–27.

⁷⁸ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 237; Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljöretten* s. 138–139.

⁷⁹ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 108.

B-verksamheter och omfattar verksamheter som exempelvis jordbruk, livsmedelsindustri och textilindustri.⁸⁰ Därtill finns det verksamheter kallade C-verksamheter som inte är tillståndspliktiga men som kräver en anmälan till tillsynsmyndigheten, 1 kap. 10 § miljöprövningsförordningen. Verksamheter som är markerade med ”-i” utgör industriutsläppsverksamheter och som nämnt ovan krävs det att dessa – förutom att följa miljöbalkens krav – även uppfyller krav såsom bästa tillgängliga teknik enligt IUF, 1 kap. 15 § miljöprövningsförordningen.

3.2.1.2 Verksamheter med ett omedelbart samband till den tillståndspliktiga verksamheten

Definitionen av en miljöfarlig verksamhet i 9 kap. 1 § innebär en användning av fast egendom eller fasta utsläppskällor. Miljöbalkens tillämpningsområde är emellertid inte begränsat till enbart de olägenheter och skador som uppkommer i samband med användningen av den fasta verksamheten. Det är den fasta verksamheten beskriven ovan som omfattas av tillståndsplikt, men även rörliga verksamheter som har ett klart samband med den fasta verksamheten ska beaktas vid bedömningen av tillåtlighet och tillstånd.⁸¹ Exempel på sådana rörliga verksamheter är transporter som sker *inom* verksamhetsområdet, så kallade interna transporter. Dessa kan vara olika slags arbetsmaskiner som har ett direkt samband med den fasta verksamheten.⁸² Därutöver följer det av 16 kap. 7 § miljöbalken att prövningsmyndigheten i sin bedömning ska ta hänsyn till andra verksamheter som kan behövas för att den prövade verksamheten ska kunna komma till stånd eller bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Dessa kallas följdföretag och kan exempelvis utgöra vägar, kraftledningar eller transporter till och från den tillståndsprövade verksamheten. För att tillmätas betydelse i prövningen krävs det att följdföretaget har ett *omedelbart samband* med den prövade verksamheten.⁸³

⁸⁰ En fullständig redogörelse för A- respektive B-verksamheter återfinns i kapitelindelningen i miljöprövningsförordningen.

⁸¹ Ebbesson s. 79; Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten* s. 260–261.

⁸² Prop. 1997/98:45, del 2 s. 15–16 & s. 107.

⁸³ Prop. 1997/98, del 2 s. 208.

Ett avgörande som är vägledande för bedömningen huruvida det är möjligt att föreskriva villkor för rörliga verksamheter i form av transporter enligt miljöbalken är Högsta domstolens avgörande avseende *Stora Enso Hylte*.⁸⁴ Högsta domstolen bekräftade först förarbetsuttalanden om att transporter som äger rum inom verksamhetsområdet anses ha sådan anknytning till den fastighetsbundna verksamheten att de *måste* anses utgöra en del av den tillståndsprövade miljöfarliga verksamheten. Olägenheter från dessa interna transporter ska således vägas in vid bedömningen om verksamhetens tillåtlighet.

I samma avgörande diskuterade domstolen även om transporter till och från verksamhetsområdet – externa transporter – kan anses utgöra en del av den miljöfarliga verksamheten. Enligt Högsta domstolen har dessa transporter anknytning till verksamheten, men kan normalt inte anses utgöra en del av själva verksamheten utan är istället att se som ett följdföretag enligt 16 kap. 7 § miljöbalken som ska beaktas vid tillståndsprövningen. Högsta domstolen påpekade att det vid bedömningen om transporterna har ett *omedelbart samband* med verksamheten ska det ske en sammanvägning av bland annat transporternas karaktär och omfattning, var transporterna befinner sig i förhållande till anläggningen samt olägenheterna från transporterna satta i relation till olägenheterna från övrig trafik och verksamhet i området. Domstolen påpekade därtill att verksamhetsutövaren ska ha faktisk och rättslig möjlighet att uppfylla ett eventuellt villkor för transporterna och att det *normalt inte är påkallat* att meddela villkor om exempelvis särskilda avgaskrav för externa transporter. Sådana villkor tenderar istället innebära en slags indirekt reglering av transportsektorn enligt domstolen. Om åtgärder inom transportsektorn skulle anses påkallat påpekades att dessa krav istället bör riktas mot andra verksamhetsutövare, såsom väghållare, fordonstillverkare, drivsmedelsproducenter och fordonsägare.

⁸⁴ NJA 2004 s. 421.

Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg, professor emeritus respektive professor i miljö rätt vid Uppsala Universitet, har kommenterat Högsta domstolens uttalanden i *Stora Enso Hylte*. De anmärker bland annat på att domstolen inte utesluter att långväga transporter *kan* bli föremål för villkorskrivning och utesluter inte heller krav på avgasrening på transportmedel i det enskilda fallet, utan påpekar enbart att det ”normalt inte är påkallat”.⁸⁵ Flertalet efterföljande avgöranden hänvisar emellertid till *Stora Enso Hylte* och bekräftar Högsta domstolens uttalande avseende bedömningen av vad som utgör ett omedelbart samband avseende externa transporter.⁸⁶

3.2.2 Tillståndsprocessen

3.2.2.1 Ansökan och prövning

En ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet ska vara skriftlig och innehålla uppgifter om bland annat produktionsmängd, utsläppskällor samt förslag till skyddsåtgärder eller försiktighetsmått, 22 kap. 1 § miljöbalken. I ansökan ska även en så kallad specifik miljöbedömning med en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken ingå. Miljökonsekvensbeskrivningen utgör ett beslutsunderlag för prövningsmyndigheten och ska ligga till grund för bedömningen av vilken påverkan och vilka risker som verksamheten kan medföra från miljösynpunkt, 6 kap. 23–25 §§ miljöbalken. Verksamhetsutövaren ska bland annat redovisa verksamhetens positiva eller negativa miljöeffekter vilket exempelvis innefattar en redogörelse av verksamhetens effekter på klimatet, 6 kap. 2 § tredje punkten miljöbalken. Därtill finns ett särskilt förfarande kopplat till miljökonsekvensbeskrivningen som syftar till att ge information till olika berörda myndigheter och andra intressenter, 6 kap. 29–30 §§ miljöbalken.

⁸⁵ Michanek & Zetterberg, 'Den svenska miljö rätten: Supplement november 2006' s. 4–5; Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljö rätten* s. 394.

⁸⁶ Se bl.a. MÖD 2004:35, MÖD 2005:7, MÖD 2005:47, MÖD 2005:52, MÖD 2007:5, MÖD 2009:17 & MÖD 2009:46.

A-verksamheter prövas i mark- och miljödomstol och B-verksamheter prövas av miljöprövningsdelegationer inom länsstyrelsen, 1 kap. 6 § miljöprövningsförordningen.⁸⁷ I den fortsatta framställningen kommer enbart förfarandet hos mark- och miljödomstol som prövningsmyndighet beröras vilket regleras i 22 kap. miljöbalken. Prövningen i länsstyrelsen följer i stor utsträckning bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken genom en hänvisning i 19 kap. 5 § miljöbalken. Vid en prövning av ansökan ska prövningsmyndigheten utfärda kungörelse och skicka ansökan på remiss till berörda myndigheter som företräder allmänna miljöintressen. Naturvårdsverket är en de myndigheter som antingen kan yttra sig över ärendet som remissinstans eller inta partsställning i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen, 22 kap. 3–6 §§ miljöbalken. Om mark- och miljödomstolen bedömer verksamheten som tillåtlig meddelas tillståndet genom en tillståndsdom och kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen om prövningstillstånd meddelas.⁸⁸

Det är den som söker tillstånd, vanligtvis verksamhetsutövaren, som har bevisbördan för att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken har beaktats, 2 kap. 1 § miljöbalken. Enligt principen om officialprövning ska prövningsmyndigheten likväl aktivt leda processen och se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som behövs, 22 kap. 11 § miljöbalken.⁸⁹

3.2.2.2 Tidsbegränsning av tillståndet

Ett meddelat tillstånd gäller vanligtvis för evigt men kan enligt 16 kap. 2 § miljöbalken även ges för begränsad tid.⁹⁰ I förarbetena till miljöbalken uttalades att det för miljöfarlig verksamhet med kraftig miljöpåverkan kan vara lämpligt att tidsbegränsa ett tillstånd, exempelvis till tio år. En fördel med tidsbegränsningar är enligt förarbetena att de bidrar till automatiska regelbundna omprövningar och därmed uppdateringar av villkoren i tillstånden,

⁸⁷ Se förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.

⁸⁸ Se lagen (1996:242) om domstolsärenden.

⁸⁹ Ebbesson s. 107; Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten* s. 40.

⁹⁰ Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten* s. 416.

vilket innebär att villkor om bästa möjliga teknik omprövas.⁹¹ I praktiken används tidsbegränsade tillstånd mycket sällan.⁹²

Detta gäller emellertid inte för tillstånd för vindkraftverk. Mark- och miljööverdomstolen har slagit fast att ett tillstånd för vindkraftverk generellt bör tidsbegränsas och motiverade detta mot bakgrund av att den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper kan komma att leda till ändrade miljökrav. Därför bör det enligt domstolen finnas en möjlighet att skärpa villkoren vid en förnyad tillståndsprövning när det tidigare tillståndet har löpt ut.⁹³

Tidsbegränsade tillstånd avseende grundvattenuttag har varit också föremål för prövning. I ett avgörande avseende uttag av grundvatten för bevattning bedömde Mark- och miljööverdomstolen att tillståndet skulle tidsbegränsas till 25 år mot bakgrund av bland annat kunskapsosäkerhet, effekten av pågående klimatförändringar och långtidseffekten av grundvattenuttag.⁹⁴ I två andra avgöranden avseende dricksvattenuttag gjorde Mark- och miljööverdomstolen emellertid motsatta bedömningar och menade att det i dessa fall rörde sig om verksamheter av allmänt intresse där behovet inte kommer förändras över tid.⁹⁵

3.2.3 Tillståndsvillkor

3.2.3.1 Utformning och formulering av villkor

Verksamhetens tillåtlighet prövas mot bakgrund av miljömålen kopplade till 1 kap. 1 § miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Tillståndet ska på så sätt precisera hur verksamhetens negativa miljöpåverkan kan motverkas.⁹⁶ En tillståndsprövning som resulterar i ett tillstånd anger de

⁹¹ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 344–345 & s. 478–481.

⁹² Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljöretten* s. 397.

⁹³ Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 augusti 2014 i mål nr M 9473-13.

⁹⁴ MÖD 2013:39.

⁹⁵ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 december 2014 i mål nr M 10121-13 & Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 december 2015 i mål nr M 9449-14.

⁹⁶ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 171–172.

allmänna hänsynsreglerna som villkor i tillståndet, 16 kap. 2 § miljöbalken. Tillståndet ger verksamhetsutövaren rätt att utföra verksamheten samt medför en skyldighet för verksamhetsutövaren att följa vad som angivits i tillståndsvillkoren.⁹⁷ I 22 kap. 25 § miljöbalken görs en uppräkningslista av vad ett tillstånd ska innehålla. Uppräkningen ska betraktas som en ”minneslista” snarare än en uttömmande lista eller en lista med minimikrav. Innehållet i det enskilda tillståndet ska anpassas till faktiska omständigheter och de frågor som tillståndsansökan har aktualiserat.⁹⁸

Villkorsskrivningen delas upp i det allmänna villkoret och de särskilda villkoren. Det allmänna villkoret innebär en allmän bundenhet för verksamhetsutövaren att verksamheten i huvudsak överensstämmer med de åtaganden som lämnats i tillståndsansökan. De särskilda villkoren delas normalt upp i olika kategorier, exempelvis i utsläppsvillkor, villkor om reningsutrustning samt villkor om utformning och drift av processen.⁹⁹ De särskilda villkoren ska vara tillräckligt konkret och exakt formulerade för att verksamhetsutövaren ska förstå vad som krävs för att uppfylla dem.¹⁰⁰ Oprecisa villkor har i praxis bedömts innebära en rättsosäkerhet eftersom en överträdelse av tillståndsvillkoren kan vara förenat med stränga sanktioner enligt 29 kap. miljöbalken.¹⁰¹

Prövningsmyndigheten kan skjuta upp fastställandet av slutliga villkor i en viss fråga med stöd av 22 kap. 27 § miljöbalken genom ett så kallat prøvotidsförordnande. Detta får ske om verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet. Prövotidsförordnandet förenas vanligtvis med provisoriska föreskrifter och villkor om att verksamhetsutövaren under prøvotiden ska utreda och redogöra för vissa frågor ytterligare.¹⁰²

⁹⁷ Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten* s. 273 & 415.

⁹⁸ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 246.

⁹⁹ Bjällås & Rahmn s. 119. Det ska påpekas att Bjällås & Rahmn's bok är från år 1996. Deras redogörelse för uppdelningen i tillståndsvillkoren är likväl fortfarande högst aktuellt.

¹⁰⁰ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 171–172.

¹⁰¹ Se bl.a. NJA 2006 s. 188, NJA 2006 s. 310 & NJA 2010 s. 516. Se även Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten* s. 416.

¹⁰² Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten* s. 397–398.

3.2.3.2 Utsläppsvillkor

I 22 kap. 25 § första stycket sjätte punkten framgår det att ett tillstånd ska innehålla de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar. Ett villkor om begränsningsvärden, ett begränsningsvillkor, anger ett krav på den mängd utsläpp en verksamhet får släppa ut av ett visst ämne.¹⁰³ Ett villkor kan också uttryckas som ett krav på att en viss teknik ska användas. I de flesta fall har det ansetts mer lämpligt att använda begränsningsvillkor för att uttrycka vilka skyddsåtgärder som behöver vidtas eftersom ett sådant villkor ger verksamhetsutövaren möjligheten att själv välja den åtgärd som passar bäst för den aktuella verksamheten. Det ger även verksamhetsutövaren större frihet och flexibilitet om och när ny teknik tas fram.¹⁰⁴ För utsläpp som saknar punktkälla¹⁰⁵ och är svåra att mäta har det emellertid ansetts vara mer lämpligt att föreskriva krav på att en viss teknik, exempelvis reningsutrustning, ska användas.¹⁰⁶

3.2.3.3 Energihushållningsvillkor

Enligt 22 kap. 25 § tionde punkten ska ett tillstånd innehålla de villkor som behövs avseende hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser. Villkor om energihushållning kan bland annat föreskrivas som ett begränsningsvillkor för energianvändningens storlek eller som krav på specifika tekniska åtgärder. Likt villkor för utsläpp presenterade ovan har Mark- och miljööverdomstolen uttalat att energihushållningskrav bör utformas som begränsningsvärden för energiförbrukning, istället för krav på den tekniska installationen.¹⁰⁷ Det vanligaste är däremot att det i tillståndet föreskrivs krav på succesiva åtgärder enligt verksamhetens energihushållningsplan.¹⁰⁸

¹⁰³ Bjällås & Rahmn s. 123; Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten* s. 272.

¹⁰⁴ Naturvårdsverket, 'Så kan villkor och begränsningsvärden utformas' (elektronisk källa); Söderholm m.fl. s. 360.

¹⁰⁵ En punktkälla är en utsläppskälla som är möjlig att lokalisera, utsläpp som saknar punktkälla är så kallade diffusa utsläpp, se avsnitt 2.3.1.

¹⁰⁶ Se bl.a. MÖD 2009:39, MÖD 2009:50 & MÖD 2019:10.

¹⁰⁷ Mark- och miljööverdomstolens dom den 10 januari 2016 i mål nr M 3173-15.

¹⁰⁸ Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten* s. 127; Naturvårdsverket, 'Energihushållning' (elektronisk källa).

3.2.3.4 Villkor för rörliga verksamheter

3.2.3.4.1 Interna transporter

Interna transporter är transporter inom verksamhetsområdet och utgörs av arbetsmaskiner såsom mobilkranar, truckar och andra mobila maskiner som inte är avsedda för transporter på väg. Som konstaterats ovan är interna transporter klart en del av den miljöfarliga verksamheten och omfattas av tillståndsprövningen. Det är således möjligt att föreskriva villkor för dessa. Arbetsmaskinerna är dessutom ofta knutna till en viss plats under sin tekniska livslängd och ägs av verksamhetsutövaren själv, vilket medför god förutsebarhet och kontroll över användningen.¹⁰⁹ Nedan presenteras två avgöranden där Mark- och miljööverdomstolen har gjort skilda bedömningar avseende villkorsskrivningen för arbetsmaskiner inom verksamhetsområdet.

För ett pappersbruk i Norrköping föreskrev Mark- och miljööverdomstolen ett villkor om att de mobila dieseldrivna maskiner som används inom verksamhetsområdet enbart skulle använda miljöklassat bränsle enligt lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen.¹¹⁰ I ett annat avgörande, gällande Landvetter flygplats, ansåg Mark- och miljööverdomstolen det däremot *inte* befogat att föreskriva villkor som ställde krav på fordon inom verksamhetsområdet. Domstolen framhöll att det skulle vara möjligt för verksamhetsutövaren att leva upp till eventuella villkor för fordon inom flygplatsområdet. Däremot ansågs inte sådana villkor motiverade, bland annat eftersom utsläppen från transporterna inte medförde överskridande av någon miljökvalitetsnorm^{111, 112}

¹⁰⁹ Naturvårdsverket, *Arbetsmaskiners klimat- och luftutsläpp* s. 67.

¹¹⁰ MÖD 2005:7.

¹¹¹ Miljökvalitetsnormer är föreskrifter om lägsta godtagbara miljökvalitet och ska komplettera hänsynsreglerna avseende miljötillståndet. Reglerna om miljökvalitetsnormer återfinns i 5 kap. miljöbalken. Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 245–272 & del 2 s. 41–54.

¹¹² MÖD 2009:46.

3.2.3.4.2 Externa transporter

Externa transporter omfattas inte av tillståndsprövningen men kan utgöra ett följdföretag enligt 16 kap. 7 § miljöbalken och då vara föremål för villkor i tillståndet.¹¹³ Strax efter Högsta domstolens avgörande i *Stora Enso Hylte* avgjorde Mark- och miljööverdomstolen två olika mål som båda berörde pappersbruk och externa transporter till och från verksamheten.¹¹⁴ I avgörandena föreskrev domstolen att verksamhetsutövaren under en prøvotid skulle utreda möjligheterna att genom val av transportslag eller transportlösningar minimera negativ miljöpåverkan från transporterna. I ett av avgörandena föreslogs därtill en övergång från biltransporter till mer miljövänliga transporter via järnväg eller fartyg.¹¹⁵ I ett annat avgörande rörande transporter till och från en avfallsanläggning föreskrev Mark- och miljööverdomstolen ett villkor med krav på att majoriteten av transporterna med tunga fordon inom fem år skulle ske med miljöklassade fordon. Detta gällde däremot enbart för de avfallstransporter som kom från omlastningsstationer, lager eller sortering och hade avfallsanläggningen som slutstation.¹¹⁶

Domstolen har i flera andra avgöranden *inte* ansett det möjligt att föreskriva villkor för externa transporter. I två olika avgöranden, ett gällande Scania AB:s vagnproduktion i Södertälje och det andra gällande Landvetter flygplats som presenterats ovan, ansåg Mark- och miljööverdomstolen att det inte fanns anledning att föreskriva villkor för transporterna. Bedömningen gjordes mot bakgrund av att transporterna endast bidrog till en liten del av utsläppen i området, att verksamhetsutövaren saknade faktisk och rättslig möjlighet att efterleva villkoren och att generella styrmedel avseende transporter var en tillräcklig reglering.¹¹⁷

¹¹³ I avgörandena återges endast en liten del av domstolens bedömningar och återgivelsen syftar endast till att belysa de villkor för transporter som är ansetts relevanta, såsom reningskrav, utsläppsvillkor eller övergång till annat transportslag. Även andra villkor kan föreskrivas för externa transporter, exempelvis förordnande om annan transportväg eller bulleskydd för att minska störningar till närområdet.

¹¹⁴ MÖD 2004:35 & MÖD 2005:52.

¹¹⁵ MÖD 2004:35.

¹¹⁶ MÖD 2007:5.

¹¹⁷ MÖD 2009:17 & MÖD 2009:46.

3.3 Delsammanfattning

Tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter ska prövas utifrån miljöbalkens huvudsakliga mål om hållbar utveckling samt mot de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Målet om hållbar utveckling preciseras sedermera av beslutade miljömål, bland annat målet om Begränsad klimatpåverkan. Vid tillståndsprövningen prövas den sökta verksamheten mot krav om bland annat generella försiktighetsmått, bästa möjliga teknik och hushållning och återanvändning av råvaror. Vidare ska kraven som ställs på en verksamhet inte vara orimliga i förhållandet mellan miljönyttan och den kostnad åtgärderna medför.

Tillståndsprövningen resulterar eventuellt i ett tillstånd där kraven enligt ovanstående hänsynsregler och mål formuleras som villkor i tillståndet. I tillståndet kan det föreskrivas flera olika typer av villkor som syftar till att minska utsläpp av växthusgaser, bland annat krav på högsta tillåtna utsläppsmängd, reningsutrustning eller val av bränsle. Det kan även ställas krav på att hushålla med energi, vilket indirekt kan minska utsläppen av växthusgaser. Vid villkorsskrivning brukar ett begränsningsvillkor om högsta tillåtna utsläppsmängd föredras framför ett krav på att en viss teknik ska användas. Detta beror på att ett sådant villkor ger verksamhetsutövaren större flexibilitet och underlättar för verksamhetsutövaren att anpassa tekniken till sin specifika verksamhet. Det bidrar också till en enklare övergång till en annan teknik, när och om detta finns tillgängligt på marknaden i ett senare skede. Villkoren i tillståndet måste vidare vara tillräckligt exakt och precist formulerade: det ska vara tydligt för verksamhetsutövaren vilka skyldigheter denna har enligt tillståndet.

I tillståndsprövningen för den miljöfarliga verksamheten ska olägenheter från rörliga verksamheter inom verksamhetsområdet – interna transporter – omfattas i prövningen. Därmed är det möjligt att ställa krav på bästa möjliga teknik och energihushållning på interna transporter såsom arbetsmaskiner.

För externa transporter som kan utgöra ett följd företag enligt 16 kap. 7 § miljöbalken ter det sig däremot annorlunda. Likt vad Michanek och Zetterberg påpekat lämnar Högsta domstolens bedömning av externa transporter i *Stora Enso Hylte* ett par frågetecken. Domstolen utesluter inte att villkor om exempelvis avgasrening på externa transporter *kan* vara möjligt att föra skriva, endast att det "normalt inte är påkallat". Detta är inte något som har kommenterats i efterföljande avgöranden utan istället görs ofta en direkt hänvisning till Högsta domstolens avgörande om att sådana villkor inte skulle vara lämpliga. Därtill visar de presenterade avgörandena att villkor för externa transporter inte anges som slutliga villkor, utan sätts på provtid för verksamheten att utreda.

Högsta domstolens avgörande är strax över 15 år gammalt. Som presenterats ovan står inrikes transporter idag för en tredjedel av Sveriges utsläpp. Regeringen har därtill uttalat att det krävs en elektrifiering av transportsektorn för att klara av målet om Begränsad klimatpåverkan. Mot bakgrund av detta kan det finnas anledning att se över bedömningen av villkorsskrivning för externa transporter. En förändrad bedömning, med utgångspunkten att villkor om bränsleval och reningsutrustning i större utsträckning ska kunna föreskrivas för externa transporter, kan vara på sin plats.

4 EU:s utsläppshandel

4.1 Allmänt

4.1.1 Syfte och genomförande

År 2003 antogs utsläppshandelsdirektivet som kom att gälla från år 2005 och framåt.¹¹⁸ Syftet med utsläppshandelssystemet är att ”på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser”, artikel 1 utsläppshandelsdirektivet. Enligt EU-domstolen är det huvudsakliga målet med direktivet att lösa ett miljöpolitiskt problem genom marknadsmekanismer. Ändamålet med utsläppshandelssystemet är förvisso att skydda miljön genom att minska växthusgasutsläpp, men systemet i sig minskar inte utsläppen utan uppmuntrar sökandet efter den metod som för lägst kostnad kan åstadkomma en minskning av utsläppen.¹¹⁹ Andra underordnade mål med direktivet är bland annat att bevara ekonomisk utveckling och sysselsättning, samt den inre marknadens integritet och konkurrensvillkor vilket framgår av skäl 5 och 7 i ingressen till direktivet.¹²⁰

EU:s utsläppshandelsdirektiv har genomförts i svensk rätt genom lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter (utsläppshandelslagen) samt förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter (utsläppshandelsförordningen). Naturvårdsverket har ansvar för tilldelningen av utsläppsrätter i Sverige och är tillstånds- samt tillsynsmyndighet, 2–2 a §§ utsläppshandelsförordningen.

¹¹⁸ Krämer s. 339–341. Direktivet reviderades år 2004 för att knytas samman med EU:s åtaganden enligt Kyotoprotokollet, se Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer. År 2009 reviderades direktivet ännu en gång för att nu inkludera flyget, se Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser.

¹¹⁹ Se C-127/07 *Archerlor Atlantique et Lorraine m.fl.* punkt 31, C-366/10 *Air Transport Association of America m.fl.* punkt 139 samt förenade målen C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 och C-640/11 *Iberdrola SA m.fl.* punkt 1 & 49.

¹²⁰ C-505/09 P *EU-kommissionen mot Estland* punkt 79.

4.1.2 Utsläppshandeln som styrmedel

Som nämnt ovan delas styrmedel inom klimatpolitiken upp i olika grupper: ekonomiska, rättsliga samt informativa styrmedel. Utsläppshandelssystemet är ett ekonomiskt styrmedel som i grunden bygger på att inverka på verksamhetsutövarens val genom att påverka kostnaden för olika alternativ.¹²¹ Utsläppshandelssystemet fungerar genom utdelning av utsläppsrätter – gratis eller genom auktion – där en utsläppsrätt innebär rätten att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter¹²² under en utpekad tidsperiod.¹²³ Den verksamhetsutövare som tilldelas utsläppsrätter registreras och erhåller ett konto där utsläppsrätterna bokförs.¹²⁴

En verksamhet som omfattas av utsläppshandelssystemet får inte släppa ut mer växthusgaser än vad verksamheten innehar utsläppsrätter för. Om verksamhetsutövaren klarar av att minska utsläppen kan de överskjutande utsläppsrätterna säljas till andra verksamhetsutövare som kan behöva rätterna för att släppa ut sina växthusgaser.¹²⁵ Systemet utgår således från en modell där ett utsläppstak reglerar den totala mängden växthusgas som får släppas ut och under detta tak är det tillåtet att köpa och sälja utsläppsrätter aktörer emellan.

Genom att ge verksamhetsutövare möjligheten att sälja utsläppsrätter är grundtanken att utsläppsminskningar ska stimuleras i de verksamheter där det är mest kostnadseffektivt. På så sätt ska systemet skapa incitament för verksamhetsutövaren att vidta utsläppsminskande åtgärder som exempelvis effektivisering av energianvändningen, övergång till fossilfria bränslen eller bättre

¹²¹ Westerlund s. 258.

¹²² För att få de samlade växthusgaserna beskrivna ovan jämförbara multipliceras alla utsläpp (utom koldioxid) med en global uppvärmningspotetial och räknas om till *koldioxidekvivalenter*. Exempelvis bidrar dikväveoxid 298 gånger mer till växthuseffekten än koldioxid, och ett dikväveoxidutsläpp på ett ton motsvarar därför 298 ton koldioxidekvivalenter. Se Naturvårdsverket, 'Koldioxidekvivalenter' (elektronisk källa).

¹²³ Langlet & Mahmoudi 275–276.

¹²⁴ Ebbesson s. 182.

¹²⁵ Bogojevic, 'EU:s handel med utsläppsrätter och de globala obalanserna i klimatskyddet' s. 115.

reningsystem för utsläpp. Detta förutsätter att verksamhetsutövarens kostnader att minska sina utsläpp är lägre än vad en utsläppsrätt kostar. Priset på en utsläppsrätt måste således vara så pass högt att det påverkar verksamhetsutövarens beslut. Priset är i sin tur kopplat till hur många utsläppsrätter som finns i omlopp. Under de tre första handelsperioderna (2005–2007, 2008–2012 och 2013–2020) var tilldelningen av utsläppsrätter generös. Detta medförde ett överskott av utsläppsrätter vilket ledde till låga priser på utsläppsrätterna. Låga priser minskar incitamenten för verksamhetsutövaren att investera i bättre teknik för att reducera växthusgasutsläpp och utsläppshandelssystemet riskerar då att tappa sin styrande effekt.¹²⁶

Inför den fjärde handelsperioden (2021–2030) har det beslutats om en skärpning i enlighet med EU:s utsläppsmål till år 2030. Reformen syftar till att driva upp priserna på utsläppsrätter och stärka incitamenten för investeringar i klimatvänlig teknik. Reformen innebär också att utsläppsrätter i den så kallade marknadsstabilitetsreserven¹²⁷ som överstiger föregående års auktionering kommer att annulleras från och med år 2023.¹²⁸ Detta bidrar till att färre utsläppsrätter är i omlopp, att priset på utsläppsrätterna höjs och att incitament att utveckla och investera i klimatvänlig teknik ges.

4.2 Tillstånd att släppa ut växthusgaser

4.2.1 Tillståndspliktiga verksamheter

4.2.1.1 Definitionen av tillståndspliktig verksamhet

Enligt 1 kap. 2 § utsläppshandelslagen definieras en anläggning som:

¹²⁶ Bogojevic, 'EU:s handel med utsläppsrätter och de globala obalanserna i klimatskyddet' s. 115–116; Ebbesson s. 181–182; Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten* s. 282–283.

¹²⁷ Vid för stort utbud av utsläppsrätter ska en del av rätterna flyttas från marknaden och läggas i marknadsstabilitetsreserven. Se vidare Energimyndigheten & Naturvårdsverket, 'Marknadsstabilitetsreserven (MSR) och annullering av utsläppsrätter' (elektronisk källa).

¹²⁸ EU-kommissionen, 'Revision for phase 4' (elektronisk källa).

”en fast teknisk enhet där det bedrivs en eller flera verksamheter som ger upphov till utsläpp som kräver tillstånd enligt lagen, inklusive all annan därmed direkt förknippad verksamhet, som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar”.

För att en anläggning ska omfattas av utsläppshandelssystemet krävs således att det inom anläggningen finns en eller flera verksamheter som är tillståndspliktiga enligt utsläppshandelslagen.

Bilaga 2 till utsläppshandelsförordningen redogör för 27 beskrivningar av de verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt utsläppshandelssystemet. Dessa avser bland annat förbränningsanläggningar, mineraloljeraffinaderier, produktion av cementklinker och pappersmassaanläggningar. I Sverige är det drygt 750 anläggningar som ingår i systemet och omfattar stora industrier såsom Slitefabriken på Gotland, Preems raffinaderi i Lysekil, SSAB:s järnverk i Oxelösund, Rönnskärsverken i Skellefteå och LKAB:s gruva i Kiruna

129

Bilagan till förordningen innehåller även bedömningsanvisningar om en verksamhet omfattas av beskrivningen eller inte. I beskrivningarna framgår det att verksamheter inom en särskild bransch omfattas av utsläppshandeln om de har en ”sammanlagd installerad tillförd effekt” över en viss mängd megawatt. Med detta menas att effekten från alla tekniska enheter som är förknippade med den huvudsakliga verksamheten och förbränner bränsle inom anläggningen räknas samman. Det krävs således att verksamheten eller verksamheterna överstiger en viss kapacitetströskel relaterat till dess produktionsvolym för att omfattas av utsläppshandelssystemet. Exempel på dessa tekniska enheter är pannor, turbiner, värmeaggregat, processugnar, motorer och bränsleceller. Bilagan tillhandahåller på detta sätt den faktiska avgränsningen av tillämpningsområdet för utsläppshandeln.¹³⁰

¹²⁹ Nämnda anläggningar är ett urval av de med störst växthusgasutsläpp i Sverige. För en fullständig lista över svenska anläggningar som ingår i EU:s utsläppshandel, se Naturvårdsverket, ’Statistik och uppföljning’ (elektronisk källa).

¹³⁰ Langlet & Mahmoudi s. 274.

Andra verksamheter, anläggningar och växthusgaser än de som anges i bilagan får inte omfattas av utsläppshandeln om inte EU-kommissionen godkänner dessa, artikel 24 utsläppshandelsdirektivet. Detta får ske under förutsättningen att konsekvenserna för den inre marknaden, möjliga snedvridningar av konkurrensen, systemets miljömässiga integritet och det planerade övervaknings- och rapporteringssystemets tillförlitlighet beaktas. Det är möjligt för en medlemsstat att, efter samråd med verksamhetsutövaren, undanta anläggningar som har rapporterat utsläpp som underskrider 25 000 ton koldioxidkvivalenter. Dessa anläggningar kräver i sådana fall inget tillstånd, artikel 4 och 27 utsläppshandelsdirektivet.¹³¹

4.2.1.2 Verksamheter knutna till den tillståndspliktiga verksamheten

4.2.1.2.1 Vägledande praxis

Det är som nämnt enbart de verksamheter som definieras i bilagan som omfattas av utsläppshandelssystemet och därmed kräver tillstånd för att släppa ut växthusgaser. Det är därför viktigt att förklaringen av vad som avses med anläggning, tillståndspliktig verksamhet och övrig verksamhet inom en anläggning är tydlig. Enligt definitionen av en anläggning i utsläppshandelslagen är tillståndspliktiga verksamheter de verksamheter ”som ger upphov till utsläpp som kräver tillstånd enligt lagen, inklusive *all annan därmed direkt förknippad* verksamhet, som *tekniskt sett är knuten* till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar”.

Definitionen har skapat vissa gränsdragningsproblem avseende vilka verksamheter som omfattas av utsläppshandeln och inte. Svensk praxis på området är ytterst knapphändig¹³² och det är enbart i ett fåtal fall EU-domstolen har prövat definitionen av vilka verksamheter som omfattas av beskrivning-

¹³¹ Langlet & Mahmoudi s. 275.

¹³² Se nedan om ett förhandsavgörande begärt av mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt som senare avgjordes i Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 juni 2018 i mål nr M 6508-17.

arna. De fall som presenteras nedan rör definitionen i förhållande till fördelning av utsläppsrätter. EU-domstolens resonemang avseende tolkningen av ”direkt förknippad” och ”tekniskt sett knuten” är alltså relevant för utredningen i aktuell uppsats.

EU-domstolen har i ett avgörande prövat om ett kolkraftverks kolupplag ska bedömas som en självständig anläggning enligt definition i utsläppshandelsdirektivet, eller om kolupplaget är att se som direkt förknippad och tekniskt sett knuten till förbränningen i kraftverket, och därmed är en del av den tillståndspliktiga verksamheten på anläggningen. För att utgöra en del av en anläggning krävs det att verksamheten – kolupplaget – uppfyller tre kriterier: (i) verksamheten är direkt förknippad med förbränningen i kraftverket, (ii) den är tekniskt sett knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och (iii) den påverkar utsläpp och föroreningar.¹³³ Domstolen konstaterade att det är fråga om lagring av kol som upphettas för senare förbränning i kraftverket. Det aktuella kolupplaget medförde inte tillräcklig sammanlagd tillförd effekt för att överstiga det gränsvärde på 20 megawatt som krävdes enligt bilagan för att omfattas av utsläppshandelssystemet.¹³⁴ Kolupplaget kunde inte ses som en självständig anläggning utan skulle istället anses vara en *del* av en anläggning enligt definitionen av anläggningsbegreppet.¹³⁵

EU-domstolen har i ett annat fall prövat huruvida export av ånga från en anläggning inom utsläppshandeln, genom ett distributionsnät till andra anläggning inom utsläppshandeln som förbrukar ångan, är att se som en del av den producerande anläggningen.¹³⁶ Domstolen kom fram till att verksamheten – distributionsnätet med ånga – *kan* utgöra en enskild verksamhet som ingår i utsläppshandeln. Om distributionsnätet däremot anses vara en integrerad del av den anläggning som producerar ångan och denna anläggning förbrukar en

¹³³ C-158/15 *Elektricitites Produktiemaatschappij Zuid-Nederland* punkt 29.

¹³⁴ C-158/15 *Elektricitites Produktiemaatschappij Zuid-Nederland* punkt 28.

¹³⁵ C-158/15 *Elektricitites Produktiemaatschappij Zuid-Nederland* punkt 33. Se även C-457/15 *Vattenfall Europé Generation* punkt 34 som bekräftar domstolens bedömning.

¹³⁶ Domstolen påpekade att inte hade någon betydelse om den mottagande anläggningen är en del av utsläppshandeln eller inte, C-180/15 *Borealis m.fl.* punkt 118.

del av ångan som produceras är distributionsnätet inte att anse som en enskild verksamhet som ingår i utsläppshandeln. Verksamheten är i detta fall istället en verksamhet som är direkt förknippad och tekniskt knuten till anläggningen. EU-domstolen konstaterade att det ankom den hänskjutande domstolen att göra en bedömning av omständigheterna i det nationella målet.¹³⁷

EU-domstolens dom var ett förhandsavgörande begärt av mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt och rörde ett raffinaderi i Nynäshamn som även producerade ånga till andra anläggningar. Mark- och miljödomstolen fann att distributionsnätet med ånga skulle ses som separat verksamhet och inte en integrerad del av den tillståndspliktiga verksamheten, raffinaderiet. Målet överklagades emellertid till Mark- och miljööverdomstolen som ändrade mark- och miljödomstolens dom. Mark- och miljööverdomstolen kom fram till att raffinaderiet förbrukade en övervägande del av den ånga som producerades och konstaterade därför att distributionsnätet skulle ses som en integrerad del av den tillståndspliktiga verksamheten och därmed omfattas av utsläppshandeln.¹³⁸

4.2.1.2.2 Tolkningen av begreppet ”fast teknisk enhet”

I avgörandet presenterat ovan angående raffinaderiet och distributionsnätet i Nynäshamn hänvisade Mark- och miljööverdomstolen till EU-kommissionens vägledning för tolkning av verksamhetsbeskrivningarna. I vägledningen förklaras bland annat vad som menas med ”fast teknisk enhet” och ”all annan därmed direkt förknippad verksamhet” samt vilka verksamheter som faller utanför utsläppshandeln.

Eftersom vägledningen inte har översatts till svenska presenteras förklaringarna på engelska nedan. Definitionen av en anläggning (eng. *installation*) enligt utsläppshandelsdirektivet lyder “[...] a stationary technical unit where one or more activities [...] and any other directly associated activities which have

¹³⁷ C-180/15 *Borealis m.fl.* punkt 118–119.

¹³⁸ Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 juni 2018 i mål nr M 6508-17.

a technical connection with the activities carried out on that site [...]”. I den svenska översättningen av direktivet har *a stationary technical unit* översatts till en fast teknisk enhet och *activity* har översatts till verksamhet.

“Every technical unit that is connected to the installation and serves a purpose, which usually requires the unit to be stationary during operation, is considered part of an installation.”¹³⁹

Excluded [...] is “true” mobile machinery (trucks, forklifts, bulldozers...), i.e. machinery which has the purpose of being mobile at the moment of performing its tasks”.¹⁴⁰

Enligt vägledningen är de verksamheter inom anläggningen som omfattas av utsläppshandeln enbart de som fyller en funktion som normalt förutsätter att enheten är fast vid verksamhetens drift. I och med denna formulering är det möjligt att konstatera att rörliga verksamheter, arbetsmaskiner som lastbilar och truckar, är helt undantagna utsläppshandelssystemet. Det bör också innebära att andra rörliga verksamheter – exempelvis externa transporter – faller utanför definitionen av fasta enheter och omfattas därmed inte av utsläppshandeln.

4.2.2 Tillståndsprocessen och tillståndsvillkor

Anläggningar med tillståndspliktiga verksamheter enligt ovan måste ansöka om tillstånd för att släppa ut växthusgaser, 2 kap. 3 § utsläppshandelslagen samt 17 a § utsläppshandelsförordningen. Det är respektive medlemsstats ansvar att se till att inga anläggningar bedriver sådan verksamhet som anges i bilagan utan tillstånd.¹⁴¹ Ansökan om tillstånd ska bland annat innehålla information om den anläggning som den tillståndspliktiga verksamheten bedrivs på, de verksamheter som i övrigt bedrivs på anläggningen samt anläggningens utsläppskällor av de växthusgaser som ansökan avser, 2 kap. 4 § första och tredje punkten utsläppshandelslagen.

¹³⁹ EU-kommissionen, Guidance on Interpretation of Annex I of the EU ETS Directive s. 6.

¹⁴⁰ EU-kommissionen, Guidance on Interpretation of Annex I of the EU ETS Directive s. 7.

¹⁴¹ Langlet & Mahmoudi s. 274.

För att få tillstånd enligt lagen om utsläppsrätter krävs att anläggningen som verksamheten bedrivs på omfattas av ett tillstånd enligt miljöbalken eller tillstånd enligt äldre miljölagstiftning. Tillståndet utfärdas av Naturvårdsverket och för att erhålla tillståndet måste verksamhetsutövaren bedömas vara i stånd att övervaka och rapportera utsläppen på ett tillförlitligt sätt, 2 kap. 5 § utsläppshandelslagen. Tillståndet kan därtill förenas med en övervakningsplan och villkor om rapporteringsskyldighet, 2 kap. 7 § samt 5 kap. 1 § utsläppshandelslagen.¹⁴²

4.3 Delsammanfattning

Utsläppshandelsdirektivet syftar till att minska växthusgasutsläpp på ett kostnadseffektivt sätt. Handeln styrs av tillgång och efterfrågan av utsläppsrätter under ett gemensamt utsläppstak inom EU. För att systemet ska fungera krävs det att priset på utsläppsrätterna är högre än kostnaderna att investera i klimatsmart teknik annars är det mer lönsamt för en verksamhetsutövare att köpa fler utsläppsrätter. När priset på utsläppsrätter är för lågt saknas incitament för verksamhetsutövaren att minska sina utsläpp och utsläppshandeln förlorar i detta fall sitt syfte.

Trots verksamhetsbeskrivningarna i bilagan till utsläppshandelsförordningen är bedömningen av vilka verksamheter som anses tillståndspliktiga inte helt självklar. Enligt praxis från EU-domstolen kan ett kraftverks upplag av kol och ett distributionsnät som leder ånga anses vara direkt förknippade och tekniskt sett knutna till den tillståndspliktiga verksamheten. I avgörandet angående kolupplaget lär det väsentliga vara att upplaget bidrog till utsläpp av växthusgaser. För distributionsnätet var det enligt Mark- och miljööverdomstolen väsentligt att raffinaderiet förbrukade stora delar av den ånga som framställdes.

¹⁴² Langlet & Mahmoudi s. 274.

Förutom att vara direkt förknippad med den tillståndspliktiga verksamheten krävs det dessutom att verksamheten är fast vid den huvudsakliga driften. Rörliga verksamheter omfattas inte av utsläppshandeln och således inte av tillståndsplikten. I de exempel som EU-kommissionen tar upp i sin vägledning nämns enbart olika typer av arbetsmaskiner som lastbilar och truckar. Även om dessa exempel verkar utgöra interna transporter bör det vara möjligt att dra slutsatsen att inte heller andra rörliga verksamheter omfattas av utsläppshandeln. Det gör att även externa transporter, som uppenbart är rörliga verksamheter, är exkluderade från utsläppshandelssystemet. En annan slutsats hade i min mening varit otänkbar.

I detta sammanhang bör det uppmärksammas att en tillståndsprövning enligt utsläppshandelslagen inte ställer några krav på bästa möjliga teknik eller andra villkor för verksamheten. Det som krävs av verksamhetsutövaren för att erhålla ett tillstånd är en noggrann redovisning och mätning av utsläppen. Denna redovisning ligger inte till grund för någon bedömning eller prövning av vilken teknik som används inom verksamheten eller om utsläppen från verksamheten bör minska. Tillståndet att släppa ut växthusgaser inom utsläppshandelssystemet skiljer sig således åt gentemot tillståndet enligt miljöbalken för miljöfarlig verksamhet.

Miljöbalken är ett rättsligt styrmedel som med hjälp av bland annat tillståndsprövningar ska främja en hållbar utveckling. EU:s utsläppshandelssystem är ett ekonomiskt styrmedel med syftet att minska utsläpp av växthusgaser genom att främja ekonomiska incitament och kostnadseffektiva investeringar. En tydlig skillnad mellan de två regelverken är således att miljöbalken ställer krav på bästa möjliga teknik men skapar inga incitament för verksamhetsutövaren att använda en ännu bättre teknik. Utsläppshandeln ställer däremot inga krav på teknikanvändning men skapar incitament för att tillämpa bästa möjliga – eller ännu bättre – teknik.

5 Begränsningen i 16 kap. 2 c § miljöbalken

5.1 Bestämmelsens innehåll och syfte

Ett tillstånd som meddelats med stöd av miljöbalken ska som huvudregel förenas med villkor om bland annat bästa möjliga teknik och energihushållning. För utsläpp som innebär att en verksamhet omfattas av utsläppshandelslagen är däremot villkorsskrivningen begränsad. Detta framgår av bestämmelsen i 16 kap. 2 c § första stycket miljöbalken:

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perflourkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, får det med stöd av 2 § inte beslutas villkor om begränsning av utsläppen eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

Bestämmelsen undantar således både direkta åtgärder som begränsningsvillkor samt indirekta åtgärder som villkor om begränsning av mängden använt fossilt bränsle. Bestämmelsen återfinns även i 1 kap. 11 § IUF och härrör från artikel 9.1 IED som infördes i samband med utsläppshandelsdirektivet.¹⁴³ Som redogjorts för ovan har IED till syfte att förebygga och begränsa föroreningar som härrör från industriella verksamheter.¹⁴⁴ Enligt artikel 26 i utsläppshandelsdirektivet krävdes det vid införandet att IED ändrades för att inte motverka utsläppshandelsystemets syfte genom en dubbelreglering av växthusgasutsläpp, skäl 9 i ingressen till IED.

Vid Sveriges införande av utsläppshandelsdirektivet angavs även att kompletterande styrmedel, genom exempelvis villkor enligt miljöbalken, kan försvåra

¹⁴³ Ändringen gjordes ursprungligen i IPPC-direktivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (kodifierad version). När IED ersatte IPPC-direktivet flyttades bestämmelserna från IPPC-direktivet över till IED.

¹⁴⁴ Se avsnitt 3.1.3.2 om bästa tillgängliga teknik enligt IED.

utvärderingen av utsläppshandelns effektivitet. En dubbelreglering skulle dessutom riskera en snedvriden konkurrens om verksamheter i en viss bransch inom utsläppshandeln har krav enligt miljöbalken i Sverige, och andra medlemsländer inte har motsvarande krav för motsvarande verksamheter.¹⁴⁵ Kompletterande krav på teknik ansågs också bidra till minskad flexibilitet för verksamhetsutövaren att hitta sätt att reducera sina växthusgasutsläpp.¹⁴⁶

Inom ett utsläppshandelssystem med ett gemensamt utsläppstak finns det risk för den så kallade vattensängseffekten: om utsläppen minskar på ett ställe ökar utsläppen på ett annat men den totala mängden utsläpp förblir densamma. Vid nationella kompletterande styrmedel riskerar utsläppen att enbart omfördelas från anläggningar i länder med kompletterande styrning till anläggningar i länder utan kompletterande styrning. Vattensängseffekten har varit omdebatterad och angavs som ett skäl till att inte införa kompletterande nationell styrning vid sidan av utsläppshandelssystemet. Argumentet påstås däremot ha tappat en del tyngd med anledning av prisuppgången på utsläppsrätter samt de effekter reformerna inför handelsperiod 4 väntas få.¹⁴⁷

5.2 Villkor för rörliga verksamheter

I 16 kap. 2 c § miljöbalken framgår det att det för en ”*verksamhet* som omfattas av tillståndsplikt” inte får föreskrivas villkor som syftar till en begränsning av växthusgasutsläpp. Det är däremot inte helt självklart i vilket sammanhang begreppet *verksamhet* ska tolkas. En miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken kan bestå av flera olika *verksamheter* – såsom rörliga verksamheter i form av transporter – vars effekter bedöms och kan villkoras i tillståndet enligt miljöbalken. En *verksamhet* inom utsläppshandeln är den del av anläggningen

¹⁴⁵ Prop. 2003/04:132 s. 1 & 34.

¹⁴⁶ Naturvårdsverket, *Ett mål flera medel* s. 30. Exemplet om kompletterande krav i rapporten rör skatt på koldioxid samt statlig subventionering av viss teknik. Miljöbalkens krav på viss teknik har däremot samma effekt av minskad flexibilitet för verksamhetsutövaren.

¹⁴⁷ Naturvårdsverket, *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan* s. 130–131; Langlet (elektronisk källa). Se ovan i avsnitt 4.1.2 om reformerna inför handelsperiod 4.

som är tillståndspliktig enligt utsläppshandelssystemet och rörliga verksamheter – både interna och externa transporter – är exkluderade från utsläppshandelssystemet och omfattas inte av tillståndet enligt utsläppshandeln.¹⁴⁸ Vidare stämmer definitionen av anläggning enligt utsläppshandelsdirektivet överens med den definition som ställs upp i artikel 1.3 IED.

Mot bakgrund av ovan är det möjligt att ifrågasätta om bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken avser hela den tillståndsprövade verksamheten, det vill säga de verksamheter som inbegrips i tillståndet för miljöfarlig verksamhet, alternativt om bestämmelsen endast undantar de verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt utsläppshandelslagen. Enligt Sveriges mark- och miljödomstolar är denna gränsdragning inte något som har diskuterats. Rörliga verksamheter inom en anläggning som innehar en verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt utsläppshandelslagen har enligt domstolarna inte villkorsreglerats i ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken.¹⁴⁹ Eftersom begreppet *verksamhet* tycks ha olika betydelse inom miljöbalken respektive utsläppshandelslagen finns det en anledning att utreda innebörden av begreppet i 16 kap. 2 c § miljöbalken närmare. Om bestämmelsen enbart undantar den del eller delar av en miljöfarlig verksamhet som också är tillståndspliktig enligt utsläppshandelslagen bör det vara möjligt att villkorsreglera rörliga verksamheter inom anläggningen i tillståndet enligt miljöbalken.

Motiven till bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken är kortfattade och hur begreppet *verksamhet* ska tolkas i den specifika bestämmelsen framgår inte. Det finns inte heller någon ledning kring bestämmelsens tolkning att hämta från praxis.¹⁵⁰ Bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken är som ovan nämnt

¹⁴⁸ Se avsnitt 3.2.1 och 4.2.1 för genomgång av tillståndspliktiga verksamheter inom respektive regelverk.

¹⁴⁹ Se Bilaga B där domstolarnas svar presenteras närmare. Två av domstolarna hänvisade till varsina avgöranden (mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom den 24 januari 2020 i mål nr M 3880-19 & mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom den 6 maj 2020 i mål nr M 2194-19). Båda avgöranden behandlar bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken men har inte ansetts tillföra något för diskussionen i uppsatsen.

¹⁵⁰ En omfattande sökning på praxis – nationell så väl som EU-rättslig – har utförts för att identifiera relevanta avgöranden och har skett i olika konstellationer i syfte att täcka det mesta av underlaget.

införd i samband med att utsläppshandelsdirektivet trädde ikraft och den svenska bestämmelsen genomför på det sättet artikel 9.1 IED. Nationella regler som har sitt ursprung i ett EU-direktiv ska tolkas i enlighet med direktivet så långt det är möjligt med hänsyn till den nationella rättsordningen. En sådan tolkning kallas direktivkonform tolkning. Vidare har EU-domstolen slagit fast att ”hela det nationella rättssystemet” ska beaktas vid tolkningen för att bedöma i vilken mån bestämmelsen kan tillämpas utan att tolkningen resulterar i ett svar som strider mot direktivets syfte.¹⁵¹ Det ska uppmärksammas att en direktivkonform tolkning inte innebär att en nationell regel ska tolkas mot dess klara ordalydelse. Bestämmelser i nationell rätt ska, vid olika tolkningsalternativ, tolkas i ljuset av direktivets ordalydelse med syfte att uppnå direktivets resultat.¹⁵²

Eftersom det vid införandet av bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken inte kommenterades hur begreppet *verksamhet* ska tolkas är det inget som talar för att Sverige avsåg att införa en annan betydelse av begreppet än det som avses i bakomliggande direktiv. Det bör därför vara möjligt att utgå från att Sverige har avsett att begreppet ska ha samma betydelse i nationell rätt som det har i bakomliggande EU-rätt. En direktivkonform tolkning av begreppet *verksamhet* resulterar i att enbart de verksamheter som är tillståndspliktiga enligt utsläppshandelslagen omfattas av bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken. Resterande verksamheter inom den miljöfarliga verksamheten är således inte undantagna från villkorsskrivning enligt miljöbalken. Detta innebär att rörliga verksamheter inte undantas från villkorsskrivning enligt 16 kap. 2 c § miljöbalken.

¹⁵¹ Se förenade målen C-397/01-C-403/01 *Pfeiffer mot Deutsches Rotes Kreuz* punkt 115. Se även Bernitz & Kjellgren s. 125 samt Hettne & Otken Eriksson s. 189.

¹⁵² Reichel s. 124.

5.3 Begränsning av villkorsskrivningen

5.3.1 Villkor om bästa möjliga teknik

I 2 kap. 3 § miljöbalken stadgas en skyldighet för verksamhetsutövaren att utföra skyddsåtgärder, iaktta begränsningar och vidta försiktighetsmått samt ett krav att använda bästa möjliga teknik. I förarbetena till bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken uttalande regeringen att villkor med krav på bästa möjliga teknik inte kan ställas om syftet är att begränsa växthusgasutsläpp. Regeringen ansåg att kompletterande styrmedel som riskerade att hämma utsläppshandelns effektivitet skulle undvikas och att krav på viss teknik minskar verksamhetsutövarens flexibilitet att välja teknik för sin verksamhet. Det påpekades att krav på bästa möjliga teknik med *andra* syften än reduktion av växthusgasutsläpp är möjliga att villkora. Om minskade utsläpp av växthusgaser innebär en bieffekt av ett sådant villkor ansågs inte ha någon betydelse.¹⁵³

Lagrådet ifrågasatte om utformningen av bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken i själva verket begränsar räckvidden av föreskriften om bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken och om syftet uppnås med den föreslagna formuleringen. Regeringen var av en annan uppfattning och ansåg att formuleringen var tillräcklig.¹⁵⁴

5.3.2 Villkor om energihushållning och energieffektivitet

Enligt 2 kap. 5 § miljöbalken ska alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd hushålla med råvaror och energi samt i första hand använda förnybara energikällor. Sveriges hushållningsprincip ställer således upp ett krav på en effektiv energianvändning. Enligt artikel 9.2 IED är det upp till medlemsstaterna att välja om de vill undanta verksamheter inom utsläppshandeln från

¹⁵³ Prop. 2003/04:132 s. 34–35.

¹⁵⁴ Prop. 2003/04:132 s. 34–35 & Lagrådets yttrande i Bilaga 6, s. 105.

krav på energieffektivitet eller inte. Vid införandet av utsläppshandelsdirektivet påtalade regeringen att energieffektiviseringskrav och krav på användning av förnybara bränslen ska vara fortsatt möjliga att föreskriva under förutsättningen att det huvudsakliga *syftet* med villkoret var ett annat än en minskning av växthusgasutsläpp.¹⁵⁵

Frågan om hur energihushållningsvillkor förhåller sig till bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken har prövats av Mark- och miljööverdomstolen i avgörandet *Swedish Tissue* som gällde ett pappersbruk vars verksamhet omfattades av utsläppshandeln.¹⁵⁶ Domstolen konstaterade att energihushållningen har ett egenvärde som en del av miljöbalkens huvudsakliga tillämpningsområden enligt 1 kap. 1 § miljöbalken. Villkor om energihushållning syftar i regel inte i första hand till begränsning av växthusgasutsläpp och att utsläppen minskar som en positiv sidoeffekt har ingen betydelse för möjligheten att föreskriva ett energihushållningsvillkor. Domstolen hänvisade även till en proposition som utrett användningen av parallella styrmedelssystem för energieffektivisering där regeringen påpekat att en kombination av styrmedel – exempelvis utsläppshandel och miljöbalken – kan medföra synergieffekter¹⁵⁷.¹⁵⁸

Med anledning av regeringens uttalande ansåg domstolen att det fanns ett behov av reglering i enskilda tillstånd trots eventuella generella styrmedel som finns på energiområdet.¹⁵⁹ Det aktuella villkoret rörde energiförbrukning och domstolen påpekade att det var fråga om en anläggning med betydande energianvändning och att utredningen visat på att det fanns tekniska förutsättningar att minska energianvändningen genom åtgärder som inte ansågs orim-

¹⁵⁵ Prop. 2003/04:132 s. 34–35.

¹⁵⁶ MÖD 2007:56

¹⁵⁷ En synergieffekt innebär att flera faktorer verkar gemensamt för att tillsammans uppnå en samordningsfördel. Se vidare Nationalencyklopedin, 'synergieffekt' & 'synergism' (elektroniska källor).

¹⁵⁸ Prop. 2003/04:170 s. 64. Det ska påpekas att prop. 2003/04:170 rörde införandet av ett elcertifikatsystem och inte specifikt utsläppshandeln och miljöbalken. Domstolens uttalande om att det vid en individuell prövning enligt miljöbalken kan finnas behov av en reglering utöver de som uppnås med generella styrmedel är likväl intressant för framställningen.

¹⁵⁹ Exempel enligt domstolen var elcertifikat, utsläppshandel och koldioxidskatt.

liga efter en rimlighetsavvägning i 2 kap. 7 § miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolens uttalande att det vid en individuell prövning enligt miljöbalken kan finnas behov att reglera energihushållning utöver den reglering som uppnås med generella styrmedel har även bekräftats i senare avgöranden.¹⁶⁰

Vid införandet av bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken konstaterade utredningen att villkor avseende tillåten mängd koldioxidutsläpp¹⁶¹ formulerat som ett begränsningsvillkor aldrig har förekommit i ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Utredningen trodde inte heller att ett sådant villkor skulle komma att föreskrivas i framtiden och det ansågs mer troligt att reglering av koldioxidutsläpp skulle ske genom en begränsning av mängden använt fossilt bränsle, vilket enligt utredningen får en motsvarande effekt.¹⁶² Även här innebär det att villkor om bränsleanvändning med andra syften än begränsning av koldioxidutsläpp är fortsatt möjliga att föreskriva för verksamheter inom utsläppshandeln.¹⁶³

För samtliga villkorsskrivningar – bästa möjliga teknik, energihushållning samt använd mängd fossilt bränsle – uttalade regeringen att frågan om en ändring i miljöbalken kan bli aktuell men behöver studeras och övervägas ytterligare. I dessa frågor avsåg regeringen att återkomma om det skulle visa sig vara påkallat, vilket ännu inte har skett.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Se MÖD 2008:23 & MÖD 2014:42.

¹⁶¹ Villkor om använd mängd fossilt bränsle riktar sig enbart till växthusgasen koldioxid vilket beror på att en förbränning av fossila bränslen endast genererar utsläpp av koldioxid och inte någon av de andra växthusgaserna som räknas upp i bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken. Se vidare Naturvårdsverket, 'Energins påverkar miljön' (elektronisk källa).

¹⁶² SOU 2003:120 s. 124.

¹⁶³ Prop. 2003/04:132 s. 35.

¹⁶⁴ Prop. 2003/04:132 s. 34–35.

5.4 Innebörden av ”villkor”

5.4.1 Stoppregeln

Enligt ordalydelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken begränsas möjligheten att föreskriva *villkor* som begränsar utsläpp av växthusgaser. En av frågorna som har uppmärksammats i samband med den pågående tillståndsprövningen av Preems raffinaderi i Lysekil är om bestämmelsen även begränsar prövningsmyndighetens möjlighet att neka ett tillstånd mot bakgrund av stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken. När Preems verksamhet prövades för tolv år sedan framhöll Mark- och miljööverdomstolen att bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken inte påverkar möjligheten att använda stoppregeln, eftersom begränsningen enbart gäller möjligheten att meddela villkor. Domstolen påpekade att mängden koldioxidutsläpp verksamheten orsakade hade kunnat ligga till grund för att stoppregeln skulle aktualiseras men att verksamheten i fråga ansågs tillåtlig och domstolen gjorde därför inte någon vidare bedömning utifrån stoppregeln.¹⁶⁵

I slutet på 2018 gav mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt tillstånd till utökad verksamhet vid Preems raffinaderi i Lysekil.¹⁶⁶ Domen överklagades av ett antal parter, bland annat mot bakgrund av att den ansökta verksamheten medför en ökning av koldioxidutsläpp, och överklagandet prövas just nu hos Mark- och miljööverdomstolen som kommer lämna ett yttrande för prövning i regeringen.¹⁶⁷

Naturskyddsföreningen är en av de överklagande parterna och har påpekat att bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken inte hindrar prövningsmyndigheten att neka ett tillstånd. Bland annat anför Naturskyddsföreningen att det enligt

¹⁶⁵ MÖD 2008:40.

¹⁶⁶ Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt dom i mål nr M 4706-16.

¹⁶⁷ En fullständig redogörelse för historiken och processen angående tillståndsprövningen av Preems verksamhet i Lysekil är inte nödvändig för den fråga som aktualiseras. För en sammanfattning av prövningen, se Naturvårdsverket, 'Prövningen av Preemraff i Lysekil' (elektronisk källa).

ordalydelsen enbart är gränsvärden i tillståndet som omfattas av bestämmelsen, inte ett förbud mot ett avslag på grund av en verksamhets klimatpåverkan eller totala miljöpåverkan.¹⁶⁸ Naturvårdsverket har i sin roll som remissinstans också påtalat att stoppregeln bör kunna tillämpas trots bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken. Naturvårdsverket hänvisar dels till Mark- och miljööverdomstolens avgörande från år 2008 om Preems tillåtlighet, dels till att stoppregeln inte ändrades eller kommenterades i förarbetena i samband med införandet av bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken.¹⁶⁹

David Langlet har i en artikel framhållit att en tolkning likt den Naturskyddsföreningen gör skulle ”utmana logiken i den EU-rättsliga regleringen genom utsläppshandelsdirektivet och även kräva en innovativ tolkning av miljöbalkens stoppregel i ljuset av miljöbalkens övergripande mål och klimatfrågans allt ökande tyngd”. I sin artikel lyfter Langlet frågan om ett nekat tillstånd enligt stoppregeln är att se som en strängare skyddsåtgärd enligt artikel 193 i Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt, härefter FEUF.¹⁷⁰

Utsläppshandelsdirektivet är ett så kallat minimidirektiv som är beslutat enligt artikel 192 FEUF vilket innebär att medlemsstaterna har rätt att införa eller behålla strängare krav än de som följer av direktivet, artikel 193 FEUF. De nationella åtgärderna måste vara förenliga med dels primärrätten, dels relevant sekundärrätt, såsom utsläppshandelsdirektivet och IED.¹⁷¹ Enligt EU-domstolen är en förutsättning att den nationella åtgärden eftersträvar samma miljöskyddsmål som direktivet, men är avsedd att vara mer långtgående än den aktuella EU-rättsakten.¹⁷² Åtgärderna ska anmälas till EU-kommissionen som ska granska bestämmelserna för att se till att de bland annat inte utgör en godtycklig diskriminering eller ett förstärkt handelshinder.¹⁷³

¹⁶⁸ Naturskyddsföreningen, 'Kompletterat överklagande' s. 3–5.

¹⁶⁹ Naturvårdsverket, 'Remissyttrande' s. 6.

¹⁷⁰ Langlet (elektronisk källa).

¹⁷¹ Krämer s. 124.

¹⁷² C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpfe mot Land Rheinland-Pfalz* punkt 41 & 52.

¹⁷³ Bernitz & Kjellgren s. 305.

Utsläppshandelsdirektivet har som huvudsakligt syfte att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. Direktivet är således ett miljöskyddsdirektiv med tydliga ekonomiska syften.¹⁷⁴ När ett direktiv har andra ändamål än ett rent miljöskyddssyfte kan bedömningen huruvida en nationell åtgärd innebär en strängare reglering vara svårare att genomföra. EU-domstolen har påvisat att en förutsättning för att nationella åtgärder ska anses vara förenliga med fördraget är att åtgärden inte får ”innebära att förverkligandet av det syfte som avses i andra hand i direktivet undergrävs”.¹⁷⁵ Det är inte givet att en medlemsstat kan göra undantag från alla delar av direktivet enbart mot bakgrund av att det är beslutat enligt artikel 192 FEUF. Det krävs alltid en detaljerad analys av direktivets syften och de olika reglernas funktion.¹⁷⁶

Artikel 193 FEUF innehåller inte några processuella regler för om en medlemsstat uppfyller kriterierna i artikeln eller inte. EU-kommissionen eller andra medlemsstater kan inleda ett förfarande i EU-domstolen om de anser att åtgärderna inte stämmer överens med kraven i artikeln.¹⁷⁷ I sista hand blir det därför EU-domstolen som gör bedömningen huruvida de nationella åtgärderna kan godtas.¹⁷⁸ Langlet avslutar sin artikel med att påpeka att ett beslut att neka verksamhetens tillåtlighet enligt stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken bör föregås av ett förhandsavgörande från EU-domstolen där förenligheten med artikel 9.1 IED, och indirekt utsläppshandelsdirektivet, prövas.¹⁷⁹

5.4.2 Tidsbegränsat tillstånd

Som nämnts ovan kan ett tillstånd enligt miljöbalken ges för begränsad tid, även om detta endast sker undantagsvis. Ett tidsbegränsat tillstånd är inte ett *villkor* och bör därför, likt resonemanget om stoppregeln, inte omfattas av

¹⁷⁴ Se avsnitt 4.1.1 för en vidare genomgång av direktivets syfte.

¹⁷⁵ C-64/09 *EU-kommissionen mot Frankrike* punkt 35.

¹⁷⁶ Langlet & Mahmoudi s. 133.

¹⁷⁷ Krämer s. 128. Förfaranderegler finns i artikel 258–259 FEUF.

¹⁷⁸ Bernitz & Kjellgren s. 305.

¹⁷⁹ Langlet (elektronisk källa).

ordalydelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken. I pågående tillståndsprövning avseende Preems raffinaderi i Lysekil har Naturvårdsverket och Naturskyddsföreningen även lyft möjligheten att tidsbegränsa tillståndet för verksamheten. Naturvårdsverket påpekar att ett tidsbegränsat tillstånd inte är att jämställa med ett tillståndsvillkor och att det mot bakgrund av både förarbeten och praxis bör vara fullt möjligt att tidsbegränsa ett tillstånd för en miljöfarlig verksamhet med kraftig miljöpåverkan.¹⁸⁰ Naturvårdsverket har dessutom i sin senast utvärdering av miljömålen påpekat att tidsbegränsade tillstånd bör vara huvudregeln för att förbättra styrningen mot miljömålen.¹⁸¹

Naturskyddsföreningen har i sitt överklagade hänvisat till dels Naturvårdsverkets senaste utvärdering av miljömålen, dels till skäl 21 i ingressen till IED där det framgår att tillståndsvillkor för de verksamheter som omfattas av direktivet bör omprövas regelbundet för att ta hänsyn till teknikutvecklingen och andra förändringar av en anläggning.¹⁸² Naturskyddsföreningen gör också en jämförelse med tidsbegränsade tillstånd avseende grundvattenuttag och menar att skälen för att tidsbegränsa sådana tillstånd även gör sig gällande i prövningen av Preems verksamhet i Lysekil. Vid tillståndsprövningen för uttag av grundvatten kan endast en begränsad mängd vatten tas ut och på liknande sätt är utsläpp av koldioxid begränsade till vad som framgår i Sveriges klimatpolitiska åtaganden.¹⁸³

I sin artikel har Langlet även kommenterat möjligheten att tidsbegränsa tillståndet men för inte ett lika omfattande resonemang som för möjligheten att aktualisera stoppregeln. Langlet påpekar emellertid att ett tidsbegränsat tillstånd inte skulle innebära någon omedelbar klimatnytta, men att det hade kunnat tjäna som en ”säkerhetsventil” för att uppnå Sveriges klimatpolitiska mål om utsläppshandelssystemet visar sig vara otillräckligt.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Naturvårdsverket, 'Remissyttrande' s. 6–9.

¹⁸¹ Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019*, s. 24.

¹⁸² Naturskyddsföreningen, 'Kompletterat överklagande' s. 16–18.

¹⁸³ Se avsnitt 3.2.2.2 om tidsbegränsade tillstånd för grundvattenuttag och avsnitt 2.2.3 om Sveriges miljömål.

¹⁸⁴ Langlet (elektronisk källa).

6 Analys och slutsatser

6.1 Syfte och frågeställning

Det övergripande syftet med uppsatsen har varit att utreda hur miljöbalkens tillståndsprövning kan användas för att begränsa växthusgasutsläpp för de verksamheter som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. I detta låg att analysera innebörden av 16 kap. 2 c § miljöbalken som stadgar att det för verksamheter inom utsläppshandeln inte får föreskrivas villkor med syfte att begränsa växthusgasutsläpp.

För att precisera uppsatsens syfte ställdes initialt två frågeställningar:

1. Vilka verksamheter undantas från villkorsskrivning enligt bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken?
2. Vilka krav och åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser kan åläggas en verksamhet inom tillämpningsområdet för 16 kap. 2 c § miljöbalken?

Nedan följer en genomgång och en diskussion av vad uppsatsen har resulterat i för svar mot bakgrund av presenterat syfte och preciserande frågeställningar.

6.2 Vilka verksamheter undantas?

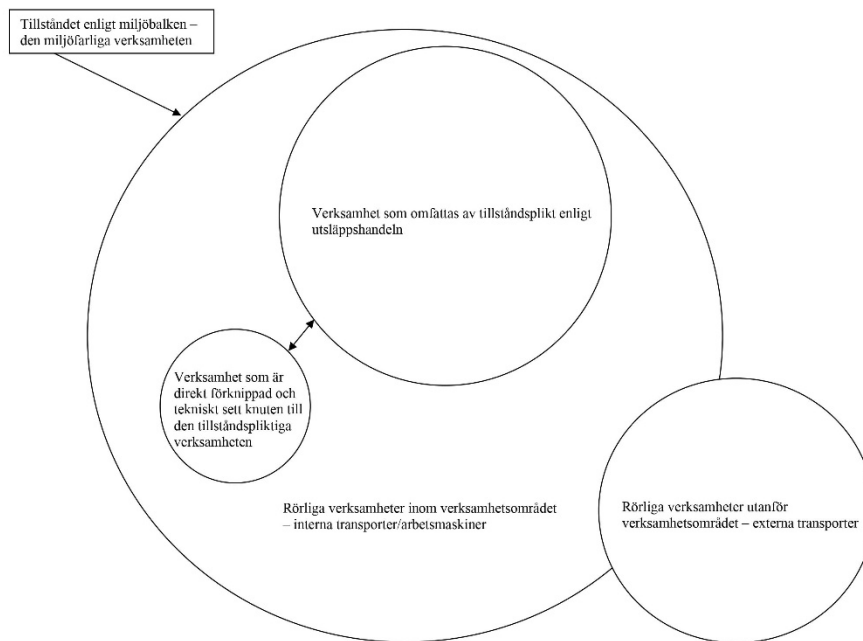
6.2.1 Tillståndspliktiga verksamheter inom respektive regelverk

En miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalken och miljöprövningsförordningen är en verksamhet som på ett eller annat sätt innebär en användning av mark, byggnader eller anläggningar som riskerar förorening av mark, vatten eller luft. Vid en prövning enligt balken tas även hänsyn till andra störningskällor, exempelvis rörliga verksamheter såsom interna och externa transporter.

Interna transporter, eller arbetsmaskiner, är en klar del i en miljöfarlig verksamhet. För interna transporter har verksamhetsutövaren som regel kontroll över fordonet och vilket också talar för möjligheten att föreskriva ett villkor som precist nog för att verksamhetsutövaren att följa. Vad avser externa transporter till och från verksamhetsområdet är bedömningen däremot inte lika självklar. Högsta domstolens resonemang i *Stora Enso Hylte* slår fast att det *normalt inte är påkallat* att föreskriva villkor som reglerar externa transporter, och att det *kan ses* som en indirekt reglering av transportsektorn. Högsta domstolens uttalande i avgörandet utesluter däremot inte möjligheten att föreskriva villkor i tillståndet för den miljöfarliga verksamheten.

En verksamhet inom EU:s utsläppshandelssystem är tillståndspliktig om den omfattas av verksamhetsbeskrivningarna i bilagan till utsläppshandelsförordningen. Förutom de verksamheter som räknas upp i bilagan kan även andra verksamheter inom anläggningen vara tillståndspliktiga. Detta förutsätter att de är (i) direkt förknippade med den tillståndspliktiga verksamheten, (ii) är tekniskt sett knutna till verksamheten som bedrivs på platsen och (iii) påverkar utsläpp och föroreningar. EU-domstolen har konstaterat att både ett upplag av kol och ett distributionsnät av ånga är verksamheter som är direkt förknippade med en tillståndspliktig verksamhet. Enligt EU-kommissionens vägledning är det endast verksamheter som är fasta vid verksamhetens drift som omfattas av utsläppshandelssystemet och tillståndsplikten. Rörliga verksamheter, såsom interna och externa transporter, faller utanför tillståndsplikten och omfattas inte av utsläppshandeln.

Sammanfattningsvis skiljer sig tillstånden åt avseende vilka verksamheter som omfattas av tillståndsplikten och inte. Miljöbalken har ett större omfång än utsläppshandelssystemet eftersom tillståndet för miljöfarlig verksamhet även innefattar interna och eventuellt externa transporter. Figuren på nästa sida syftar till att illustrera ovan beskrivna skillnad. En större bild återfinns i Bilaga A.



Figur 1. Den stora cirkeln illustrerar tillståndet enligt miljöbalken tillika den miljöfarliga verksamheten. I detta tillstånd ingår rörliga verksamheter såsom arbetsmaskiner och ibland även externa transporter. Inom den miljöfarliga verksamheten kan det även bedrivas verksamhet som är tillståndspliktig enligt utsläppshandelslagen.

6.2.2 Slutsats – inte alla verksamheter undantas villkorsskrivning

Enligt ovan beskriven genomgång omfattar tillståndet enligt utsläppshandeln inte fullt lika många verksamheter som tillståndet enligt miljöbalken. Detta är viktigt att ha i åtanke när bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken analyseras. För att utreda vilka verksamheter som berörs av bestämmelsen är begreppet *verksamhet* centralt. Utifrån fastställda tolkningsprinciper ska en EU-rättslig bestämmelse som införts i nationell rätt tolkas utifrån den betydelse bestämmelsen har i den ursprungliga EU-rättsakten. En verksamhet enligt utsläppshandelsdirektivet och IED är den del av en anläggning som är tillståndspliktig enligt utsläppshandelsdirektivet. Den svenska bestämmelsen som stadgar att det för *verksamheter* som omfattas av utsläppshandelslagen inte får föreskrivas villkor om begränsningsvärden eller val av bränsle bör således enbart

rikta sig till de verksamheter som omfattas av tillståndsplikten enligt utsläppshandeln. Resterande verksamheter inom anläggningen – såsom interna och externa transporter – bör följaktligen inte omfattas av bestämmelsen.

I dagsläget föreskrivs det emellertid inte tillståndsvillkor för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken avseende transporter inom och utom verksamhetsområdet om verksamheten omfattas av utsläppshandeln. Prövningsmyndigheterna verkar istället exkludera samtliga verksamheter inom den miljöfarliga verksamheten. Mot bakgrund av detta är det möjligt att ifrågasätta och se över hur bestämmelsen har genomförts i svensk rätt. Utredningen i uppsatsen har resulterat i att det inte föreligger några hinder för att föreskriva villkor för interna och externa transporter kopplade till en verksamhet inom utsläppshandeln.

Det ska uppmärksammas att det inom ramen för uppsatsen inte varit möjligt att utreda om föreslagen tillämpningsändring avseende villkor för rörliga verksamheter kommer kunna regleras i ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet i praktiken. Andra bedömningar i det enskilda ärendet kan hindra denna typ av villkorskrivning, exempelvis att det efter en rimlighetsavvägning inte anses motiverat att föreskriva villkor för dessa transporter. Utredningen i uppsatsen fastslår uteslutande att det inte föreligger några språkliga hinder för ett sådant förfarande.

6.3 Vilka krav och åtgärder kan åläggas?

6.3.1 Villkor med annat syfte än att minska växthusgasutsläpp

Mot bakgrund av slutsatsen ovan blir följden att bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken undantar de verksamheter som omfattas av utsläppshandeln, det vill säga de verksamheter som räknas upp i bilagan till utsläppshandelsförordningen eller är direkt förknippade till dessa. Nedan resonemang avser således villkorsskrivningen för dessa verksamheter.

Genom bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken är Sveriges största industrier, tillika största utsläppare av växthusgaser, genom att vara en del av EU:s utsläppshandel inte tvungna att använda bästa möjliga teknik för sin verksamhet. Utsläppshandeln har på detta sätt ersatt en av de grundläggande förutsättningarna för att få bedriva miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Genom utsläppshandeln kan dessa verksamhetsutövare ”köpa sig fria” från villkoren som begränsar verksamhetens växthusgasutsläpp. Uppsatsen har inte undersökt eller bedömt olika styrmedelseffekter av å ena sidan rättsliga regleringar enligt miljöbalken och å andra sidan ekonomiska incitament enligt utsläppshandeln. Mot bakgrund av den slutsats som presenterades i avsnitt 4.3 om skillnaderna mellan tillstånden går det emellertid att fastställa att en rättslig reglering, genom villkor i tillstånd, inte är känslig för ekonomisk fluktuation på samma sätt som handeln med utsläppsrätter är. I och med detta är det möjligt att konstatera att när priserna på utsläppsrätter sjunker saknas de incitament som utsläppshandeln bygger på och i dessa fall har en verksamhet inom utsläppshandeln varken krav *eller* incitament att använda bästa möjliga teknik.

I förarbeten till bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken påpekades att villkor om bästa möjliga teknik med *andra syften* än begränsning av växthusgasutsläpp är fullt möjliga att föreskriva. Detta innebär att om en viss teknik på marknaden har ett annat syfte än minskning av växthusgasutsläpp men ändå minskar utsläppen av växthusgaser kan tekniken föreskrivas som krav i villkoret. Detta bör i teorin även gälla om den aktuella tekniken – med ett annat huvudsyfte än minskade växthusgasutsläpp – *faktiskt* är den teknik som medför lägst växthusgasutsläpp.

Krav på energieffektivitet kan omfatta olika typer av åtgärder, såsom att återanvända eller återvinna material. Ett krav på energieffektivitet kan också vara att i första hand använda förnybara energikällor. Sverige påtalade vid införandet av utsläppshandelsdirektivet att möjligheten att undanta verksamheterna från krav på energieffektivitet enligt artikel 9.2 IED inte skulle införas.

Däremot har Sverige enligt bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken undantagit verksamheter från krav på använd mängd fossilt bränsle. Ett krav på val av bränsle, eller krav på mängden använt bränsle, bör helt klart vara ett energieffektivitetskrav. Förhållandet mellan denna formulering, regeringens uttalande vid införandet samt rådande rättsläge om att energihushållningskrav – innefattades energieffektivitetskrav – har ett egenvärde och alltid bör vara möjliga att föreskriva är mycket otydligt.

6.3.2 Andra möjliga åtgärder inom ramen för tillståndsprovningen i miljöbalken

I samband med tillståndsprovningen av Preems raffinaderi i Lysekil har både frågan om möjligheten att tidsbegränsa tillståndet alternativt tillämpa stoppregeln aktualiserats. Inom ramen för uppsatsen har det inte varit möjligt att utreda dessa frågor på djupet och en detaljerad analys av stoppregelns förhållande till EU-rätten eller om tidsbegränsade tillstånd är möjliga inom ramen för 16 kap. 2 c § miljöbalken hade krävt en separat uppsats. Det går däremot att dra vissa slutsatser kring både stoppregelns och tidsbegränsade tillstånds förhållande till verksamheter inom utsläppshandeln vilka presenteras nedan.

Tidigare praxis framhåller att 16 kap. 2 c § miljöbalken inte utgör ett hinder för att tillämpa stoppregeln. Langlet har däremot påpekat att ett sådant förfarande inte är helt självklart. Om stoppregeln aktualiseras blir dess effekter mer långtgående än att tillskriva villkor för en verksamhet med växthusgasutsläpp – effekten blir helt enkelt att inga växthusgaser släpps ut från den tänkta verksamheten eftersom den inte kommer erhålla ett tillstånd. För att svara på om stoppregeln kan utgöra en strängare skyddsåtgärd enligt artikel 193 FEUF och om stoppregeln är förenligt med utsläppshandelsdirektivets syften krävs det en mycket detaljerad analys av direktivets syfte och funktion. Som nämnt ovan har detta inte varit möjligt inom ramen för uppsatsen. Vad som i stället ska belysas är att *om* stoppregeln anses godtagbar är den ett verktyg som kan användas för en minskning – eller rentav ett stopp – av Sveriges utsläpp av växthusgaser från verksamheter inom utsläppshandeln.

Trots de uttalanden som gjordes i förarbetena om att det för verksamheter med kraftig miljöpåverkan kan vara lämpligt att tidsbegränsa tillståndet används förfarandet mycket sparsamt, Ett tidsbegränsat tillstånd har enligt praxis från Mark- och miljööverdomstolen ansetts lämpligt för vindkraftverk och grundvattenuttag och har där motiverats mot bakgrund av bland annat den tekniska utvecklingen på området, kunskapsosäkerhet och effekten av pågående klimatförändringar. Tidsbegränsning av andra verksamheter med liknande osäkerheter – såsom miljöfarlig verksamhet med betydande växthusgasutsläpp – används däremot inte.

Mot bakgrund av förarbetsuttalanden och Mark- och miljööverdomstolens praxis om andra miljöfarliga verksamheter med kraftig miljöpåverkan *bör* resonemangen om kunskapsutveckling och kontinuerlig teknikutveckling kunna tillämpas på verksamheter med stora utsläpp av växthusgaser. Tankegången om 16 kap. 2 c § miljöbalken hindrar tidsbegränsade tillstånd blir följaktligen en icke-fråga om inte tidsbegränsade tillstånd börjar användas i större utsträckning. Det är emellertid möjligt att dra samma slutsats för tidsbegränsade tillstånd som för stoppregeln – *om* tidsbegränsade tillstånd anses godtagbara i förhållande till 16 kap. 2 c § miljöbalken kan de användas för att minska Sveriges utsläpp av växthusgaser från verksamheter inom utsläppshandeln. Likt vad Langlet påpekar ska erinras att ett tidsbegränsat tillstånd inte begränsar utsläppen inom tillståndets tidsperiod. Regelbundna omprövningar av tillståndet, innefattandes omprövning av använd teknik eller fastställda begränsningsvärden, kan emellertid knappast anses vara negativt för ett mål om minskade växthusgasutsläpp.

6.3.3 Slutsats – ett fortsatt förvirrat rättsläge

Vid genomförandet av bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken påpekade regeringen att det var många frågor som kvarstod och avsåg att återkomma till frågor vad gällde bland annat formuleringen och vilka krav som skulle vara möjliga att ställa inom ramen för bestämmelsen. Bestämmelsens ursprungliga formulering har reviderats sedan den infördes men bestämmelsen

öppnar fortfarande upp för tolkningsvårigheter och oklarheter kring möjliga villkorsskrivningar.

Enligt ovan beskrivet rättsläge är villkor avseende bästa möjliga teknik, energihushållning och energieffektivitet samt villkor om använd mängd fossilt bränsle möjliga att föreskriva om de har ett *annat huvudsakligt syfte* än att minska utsläppen av växthusgaser. I teorin kan däremot en teknik med visst annat huvudsakligt syfte vara den teknik som bäst minskar utsläppen av växthusgaser. Energihushållningskrav lär därtill alltid vara möjligt att föreskriva mot bakgrund av energihushållningens egenvärde som en del av miljöbalkens huvudsakliga tillämpningsområde. Om ett villkor avseende använd mängd fossilt bränsle har som huvudsakligt syfte att hushålla med energi, och inte en minskning av koldioxidutsläpp, bör även ett sådant krav vara möjligt att föreskriva i ett tillståndsvillkor. Eftersom bieffekten av ett villkor med ett annat syfte inte har någon betydelse är det möjligt att ifrågasätta vilken relevans bestämmelsens formulering avseende huvudsakligt syfte faktiskt har.

Vad avser möjligheten att neka ett tillstånd mot bakgrund av stoppregeln alternativt tidsbegränsa ett tillstånd kan förhoppningsvis pågående tillståndsprövning av Preems verksamhet vid raffinaderiet i Lysekil ge vägledning. Eftersom det krävs en mycket detaljerad analys av direktivets syfte och funktion för att svara på stoppregelns förenlighet med artikel 193 FEUF hade troligtvis en begäran om förhandsavgörande inte varit fel. Ett uttalande från EU-domstolen hade givit en mer uttömmande och allsidig bedömning avseende den svenska stoppregelns förenlighet med EU-rätten.

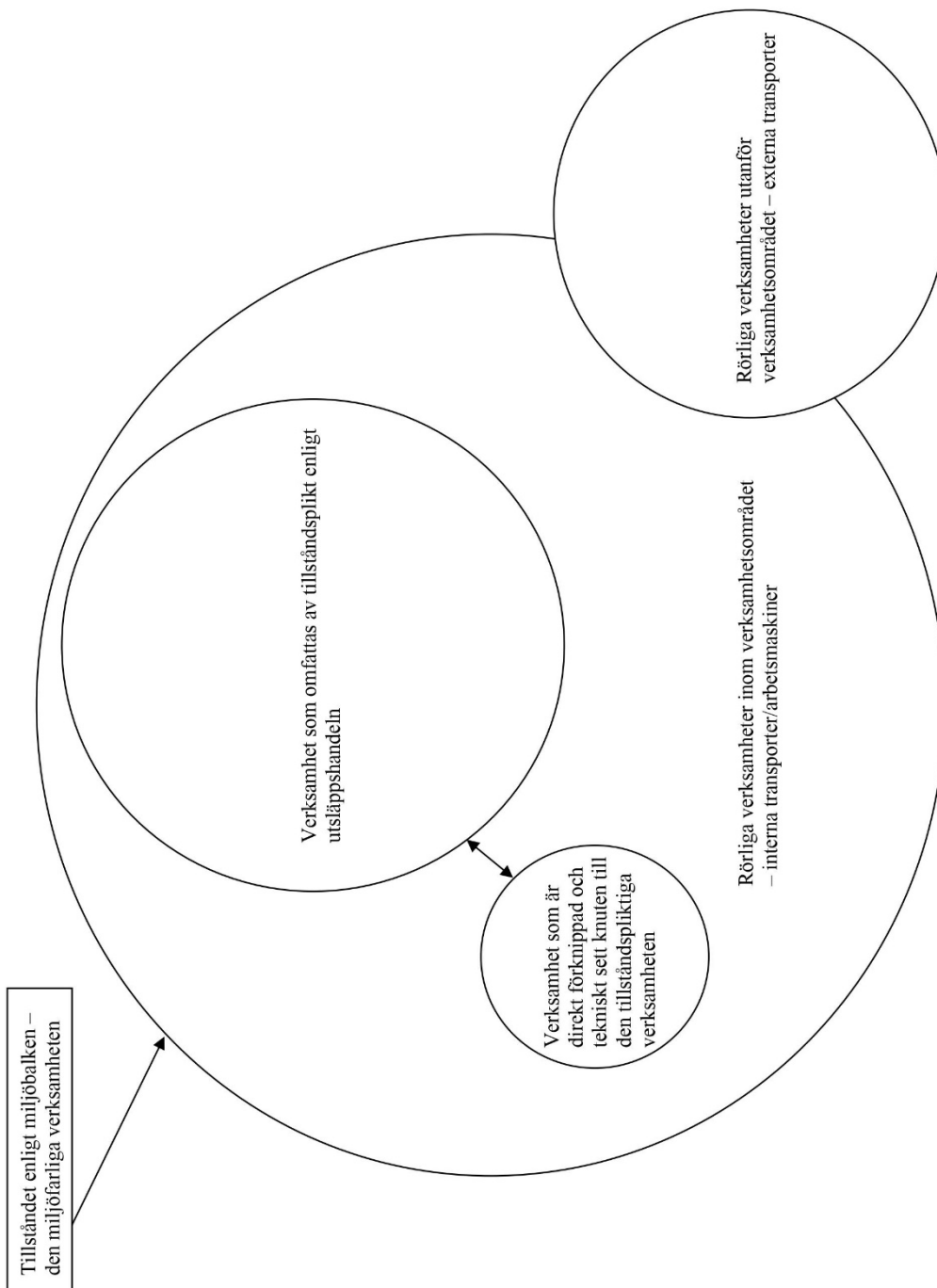
6.4 Avslutande kommentar

Det står klart att Sverige behöver se över hur det klimatpolitiska arbetet med minskning av växthusgasutsläpp ser ut för att nå målet om att till år 2045 bli klimatneutralt. För att uppnå detta har både regeringen och andra aktörer,

bland annat Klimatpolitiska rådet och Naturvårdsverket, uttalat att minskningar måste ske inom transport- och industrisektorn. Växthusgasutsläpp från transporter och industri står för en tredjedel vardera av Sveriges totala växthusgasutsläpp och båda sektorer kan kopplas till miljöbalkens tillämpningsområde genom tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet.

Miljöbalken är ett starkt styrmedel inom klimatpolitiken och har enligt ovan presenterat resonemang många utnyttjade verktyg för att minska utsläppen av växthusgaser. Bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken förhindrar prövningsmyndigheten att föreskriva vissa av de villkor som annars är möjliga att ställa på växthusgasutsläpp från transport och industri, men långt ifrån alla. En förändrad tillämpning av bestämmelsen skulle möjliggöra villkorsskrivning för rörliga verksamheter och en ändrad bedömning av villkorsskrivning för externa transporter likt resonemanget som presenterats i avsnitt 3.3 skulle därtill utöka prövningsmyndighetens villkorsskrivning ytterligare. Mot bakgrund av dessa slutsatser är det möjligt att påstå att miljöbalkens potential inte är fullt utnyttjad och innebörden av bestämmelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken är allt annat än utredd och förvirringen kring begränsningen av begränsningsvillkor kvarstår.

Bilaga A



Bilaga B

Nedan presenteras kommunikationen med mark- och miljödomstolarna. Information om vem som har svarat från de olika domstolarna, samt vilken domstol svaren kommer ifrån har utelämnats. Svaren kom från chefsrådmän, fiskaler eller tekniska råd. Frågan som ställdes var:

Jag ska utreda vilka växthusgasutsläpp som begränsas av 16 kap. 2 c § miljöbalken och vilka växthusgasutsläpp som trots denna begränsning bör bara möjliga att villkora inom ramen för miljöbalkstillståndet. Det jag undrar är om ni för någon statistik eller har någon uppfattning om hur ofta växthusgasutsläpp från verksamheter som inte omfattas av utsläppshandeln villkorsregleras i ett miljöbalkstillstånd? Detta skulle i sådana fall vara utsläpp från rörliga utsläppskällor inom och utom verksamhetsområdet, såsom arbetsmaskiner eller möjligtvis externa transporter.

Svar från domstolen:

Jag känner inte till något fall där domstolen har villkorsreglerat utsläppen till luft från fordon på det verksamhetsområde som tillståndet gäller.

Domstolen har inte någon samlad information/statistik av det slag du efterfrågar. När jag frågat övriga berörda på domstolen har jag fått beskedet att det finns ett mål som handläggs just nu, där Naturvårdsverket har föreslagit villkor med ungefär den innebörd du refererar till.

Nej, detta är inget vi känner till.

Domstolen för inte någon statistik på detta.

Varken jag eller mina kollegor har någon uppfattning om i vilken utsträckning detta tillämpas eller om det används alls. Det finns däremot avgörande från januari som behandlar 16 kap. 2 c § miljöbalken som kanske kan vara till någon hjälp.

Käll- och litteraturförteckning

Otryckta källor

Mejl- samt telefonkommunikation med mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt samt mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt.

Tryckta källor

Offentligt tryck

Sverige

Direktiv

Dir. 2019:101 Översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål

Utredningsbetänkanden

SOU 2003:120 Handla för bättre klimat – tillstånd och tilldelning m.m.

SOU 2005:10 Handla för bättre klimat – från införande till utförande

SOU 2011:86 Bättre miljö – minskade utsläpp

Propositioner

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk

Prop. 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier

Prop. 2003/04:132 Handel med utsläppsrätter

Prop. 2003/04:170 Program för energieffektivisering, m.m.

Prop. 2004/05:150 Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag

Prop. 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete

Prop. 2016/17:16 Godkännande av klimatavtalet från Paris

Prop. 2016/17:146 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige

Prop. 2019/20:1 Förslag till statens budget för 2020, Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård

Prop. 2019/20:65 En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan

Övrigt riksdags- och regeringstryck

SÖ 1993:12 Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar

Dnr. M2020/00083/R Promemoria, Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter, Miljödepartementet januari 2020.

Övrigt

Beslut och vägledningar från EU

Rådets beslut 94/69/EG av den 15 december 1993 om slutande av Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring.

EU-kommissionen, *Guidance on Interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. aviation activities)*, 18 mars 2010, tillgänglig på <https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/guidance_interpretation_en.pdf> (besökt 2020-05-18).

Rapporter och myndighetspublikationer

Naturvårdsverket, *Arbetsmaskinens klimat- och luftutsläpp – redovisning av regeringsuppdrag om kartläggning och förslag för minskade utsläpp*, Rapport 6826, april 2018, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6800/978-91-620-6826-4/>> (besökt 2020-05-18).

Naturvårdsverket, *Begränsad klimatpåverkan – underlagsrapport till den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2019*, Rapport 6859, januari 2019, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6800/978-91-620-6859-2/>> (besökt 2020-05-18).

Naturvårdsverket, *Ett mål flera medel – styrmedelskombinationer i klimatpolitiken*, Rapport 6491, april 2012, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6400/978-91-620-6491-4/>> (besökt 2020-05-18).

Naturvårdsverket, *Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2019 – industrin i fokus*, Rapport 6911, december 2019, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6900/978-91-620-6911-7/>> (besökt 2020-05-18).

Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019*, januari 2019, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/978-91-620-6865-3>> (besökt 2020-05-18).

Naturvårdsverket, *Industrins energieffektivisering – styrmedlens effekter och interaktion*, Rapport 6460, september 2011, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6400/978-91-620-6460-0/>> (besökt 2020-05-18).

Klimatpolitiska rådet, *Klimatpolitiska rådets rapport 2020*, mars 2020, tillgänglig på <<https://www.klimatpolitiskaradet.se/rappport-2020/>> (besökt 2020-05-18).

Naturvårdsverket, *Miljömålen – årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2019 – med fokus på statliga insatser*, Rapport 6890, maj 2019, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6800/978-91-620-6890-5/>> (besökt 2020-05-18).

Naturvårdsverket, *Styrmedelsverkan inom icke-handlande sektorns industri*, Rapport 6862, december 2018, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6800/978-91-620-6862-2/>> (besökt 2020-05-18).

Naturvårdsverket, *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan – redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag*, Rapport 6879, mars 2019, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6800/978-91-620-6879-0/>> (besökt 2020-05-18).

Litteratur

Böcker

Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, 6 uppl., Stockholm 2018.

Bjällås, Ulf & Rahmn, Thomas: *Miljöskyddslagen: handbok i miljö rätt*, 2 uppl., Stockholm 1996.

Bogojevic, Sanja: *Emissions trading schemes : markets, states and law*, Oxford 2013.

Bogojevic, Sanja: 'EU:s handel med utsläppsrätter och de globala obalanserna i klimatskyddet' i: Bakardjieva Engelbrekt, Antonina, Oxelheim, Lars & Persson, Thomas (red.), *EU och de globala obalanserna*, Stockholm 2014, s. 109–132.

Ebbesson, Jonas: *Miljö rätt*, 3 uppl., Uppsala 2015.

Hettne, Jörgen & Otken Eriksson, Ida (red.): *EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, 2 uppl., Stockholm 2011.

Hydén, Håkan: 'Normativa Tendenser på miljöområdet' i: Wickenberg, Per, Nilsson, Annika & Steneroth Sillén, Marianne (red.), *Miljö och hållbar utveckling: samhällsvetenskapliga perspektiv från en lundahorisont*, Lund 2004, s. 147–179.

Kleineman, Jan: 'Rättsdogmatisk metod' i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauri (red.) *Juridisk metodlära*, 2 uppl., Lund 2018, s. 21–46.

Krämer, Ludwig: *EU environmental law*, 8 uppl., London 2016.

Langlet, David & Mahmoudi, Said: *EU:s miljö rätt*, 3 uppl., Norstedts juridik, Stockholm 2011.

Marcusson, Lena: 'Argumentera, övertyga, bestämma: Om språkets roll i juridiken' i: Lindberg, Bo (red.), *Vetenskapsretorik: hur vetenskapen övertygar och övertalar*, Göteborg 2014, s. 77–85.

Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta: *Den svenska miljö rätten*, 4 uppl., Uppsala 2017.

Olsen Lundh, Christina: *Att ransonera utsläppsutrymme: en miljö rättslig studie om utsläppshandel enligt Kyotoprotokollet och EU ETS*, Diss. Göteborgs Universitet, Uppsala 2010.

Ramberg, Christina, Beshar, Alexander, Carlson, Laura, Croon, Adam, Grammar, Claes, Kleist, David, Leviner, Pernilla & Norée, Annika: *Rättskällor: en introduktion i kritiskt tänkande*, 1 uppl., Stockholm 2018.

Reichel, Jane: 'EU-rättslig metod' i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro, *Juridisk metodlära*, 2 uppl., Lund 2018, s. 109–142.

Sandgren, Claes: *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, 4 uppl., Stockholm 2018.

Söderholm, Kristina, Söderholm, Patrik, Gustafsson, Simon & Sundin, Timmy: 'Miljöprövningens roll för industrins utsläppsreduktion: erfarenheter från svenska pappers- och massabruk, 1981–2013' i: Darpö, Jan, Forsberg, Maria, Petterson, Maria & Zetterberg Charlotte (red.), *Miljö rätten och den*

förhandlingsovilliga naturen: Vänbok till Gabriel Michanek, Uppsala 2019, s. 355–374

Westerlund, Staffan: *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*, Uppsala 2003.

Zetterberg, Charlotta: 'Frihandel och miljö rätt' i: Basse, Ellen Margrethe, Ebbesson, Jonas & Michanek, Gabriel (red.), *Fågelperspektiv på rättsordningen: vänbok till Staffan Westerlund*, Uppsala 2002, s. 449–466.

Artiklar

Dalhammar, Carl: 'Miljömålen och miljöbalken – Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljö kvalitetsmål', *IIIEE Reports*; Vol. 2008:01, IIIEE, Lund 2016, tillgänglig på <[https://portal.research.lu.se/portal/sv/publications/miljoemaalen-och-miljoebalken--moejligheter-till-rattsligt-genomdrivande-av-miljoekvalitetsmaal\(e276e6da-eda3-4a85-90bc-92428ad46562\).html](https://portal.research.lu.se/portal/sv/publications/miljoemaalen-och-miljoebalken--moejligheter-till-rattsligt-genomdrivande-av-miljoekvalitetsmaal(e276e6da-eda3-4a85-90bc-92428ad46562).html)> (besökt 2020-05-18).

Graver, Hans Petter: 'Vanlig juridisk metode? Om rettsdogmatikken som juridisk sjanger'. *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 02–2008 s. 149–178.

Jareborg, Nils: 'Rättsdogmatik som vetenskap'. *SvjT* 2004 s. 1–10.

Sandgren, Claes: 'Är rättsdogmatiken dogmatisk?'. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 04–05/2005 s. 648–656.

Övrigt

Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta: 'Den svenska miljö rätten: Supplement november 2006', tillgänglig på <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:993557/FULLTEXT01.pdf>> (besökt 2020-05-18).

Naturskyddsföreningen, 'Kompletterat överklagande av deldom meddelad av Mark- och miljö domstolen vid Vänersborgs tingsrätt den 9 november 2018, i

mål nr M 4708-16, angående ansökan om tillstånd för befintlig och utökad verksamhet vid Preemraff i Lysekils kommun', tillgänglig på <https://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/dokument-media/overklagande_kompletterat_naturskyddsforeningen.pdf> (besökt 2020-05-18).

[cit. Naturskyddsforeningen, Kompletterat överklagande]

Naturvårdsverket, 'Remissyttrande i mål nr M 11730-18 angående ansökan om tillstånd för befintlig och utökad (ROCC-projektet) verksamhet vid Preemraff i Lysekils kommun', tillgänglig på <<https://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/remisser-och-yttranden/yttranden-2019/preem-ab-lysekil-m-11730-18-nv-yttrande-2019-12-13.pdf>> (besökt 2020-05-18).

[cit. Naturvårdsverket, Remissyttrande]

Elektroniska källor

Energimyndigheten & Naturvårdsverket, 'Marknadsstabilitetsreserven (MSR) och annullering av utsläppsrätter', senast uppdaterad 2019-01-24, tillgänglig på <<http://www.utslappshandel.se/Utslappshandel/topmeny/om-utslappshandel/Marknadsstabilitetsreserven/>> (besökt 2020-05-19).

EU-kommissionen, 'Climate strategies & targets', tillgänglig på <https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies_en> (besökt 2020-05-19)

EU-kommissionen, 'Industrial emissions – evaluating the EU rules', tillgänglig på <<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1913-Evaluation-of-the-Industrial-Emissions-Directive>> (besökt 2020-05-19).

EU-kommissionen, 'Revision for phase 4 (2021–2030)', tillgänglig på <https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_en> (besökt 2020-05-19).

FN:s klimatpanel, 'The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)', tillgänglig på <<https://www.ipcc.ch/>> (besökt 2020-05-19).

ICAO Environment, 'Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)', tillgänglig på <<https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>> (besökt 2020-05-19).

Klimatpolitiska rådet, 'Vårt uppdrag', tillgänglig på <<https://www.klimatpolitiskaradet.se/uppdrag/>> (besökt 2020-05-19).

Langlet, David: 'Preemraffmålet – Kan Sveriges största koldioxidkällor regleras utifrån sin klimatpåverkan? – analys'. *JP Miljönet*, senast uppdaterad 2019-08-16, tillgänglig på <<https://www.jpinfo.net/se/webbtjanster/miljo/jp-miljonet/>> (besökt 2020-05-18).

[cit. Langlet (elektronisk källa)]

Nationalencyklopedin, 'negativa utsläpp', tillgänglig på <<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/negativa-utsl%C3%A4pp>> (besökt 2020-05-19).

Nationalencyklopedin, 'synergieffekt', tillgänglig på <<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/synergieffekt>> (besökt 2020-05-20).

Nationalencyklopedin, 'synergism', tillgänglig på <<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/synergism>> (besökt 2020-05-20).

Nationalencyklopedin, 'växthuseffekten', tillgänglig på <<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/v%C3%A4xthuseffekten>> (besökt 2020-05-19).

Naturvårdsverket, 'Diffusa utsläpp', senast uppdaterad 2019-12-09, tillgänglig på <<https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Data-databaser-och-sokregister/Utslapp-i-siffror/Diffusa-utslapp/>> (besök 2020-05-19).

Naturvårdsverket, 'Energihushållning', senast uppdaterad 2019-09-16, tillgänglig på <<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/energihushallning/>> (besökt 2020-05-19).

Naturvårdsverket, 'Energipåverkar miljön', senast uppdaterad 2019-08-09, tillgänglig på <<https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Energi/Energipaverkar-miljon/>> (besökt 2020-05-22).

Naturvårdsverket, 'Koldioxidekvivalenter', tillgänglig på <<https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-konsumtionsbaserade-utslapp-fran-exporterande-foretag/Koldioxidekvivalenter/>> (besökt 2020-05-19).

Naturvårdsverket, 'Prövningen av Preemraff i Lysekil', senast uppdaterad 2020-03-13, tillgänglig på <<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Kemisk--och-petrokemisk-industri/Tillstand-for-befintlig-och-utokad-framtida-drift-av-Preemraff-i-Lysekil-/>> (besökt 2020-05-22).

Naturvårdsverket, 'Statistik och uppföljning', senast uppdaterad 2020-04-07, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Utslappshandel/Resultat-och-uppfoljning/>> (besökt 2020-05-19)

Naturvårdsverket, 'Så kan villkor och begränsningsvärden utformas', senast uppdaterad 2019-09-03, tillgänglig på <<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Villkorsskrivning/Sa-kan-villkor-och-begransningsvarden-utformas/#>> (besökt 2020-05-19).

Naturvårdsverket, 'Territoriella utsläpp och upptag av växthusgaser', senast uppdaterad 2020-12-12, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-territoriella-utslapp-och-upptag/>> (besökt 2020-05-19).

Naturvårdsverket, 'Utsläpp av växthusgaser från industrin', senast uppdaterad 2019-12-12, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-industrin/>> (besökt 2020-05-19).

Naturvårdsverket, 'Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter', senast uppdaterad 2019-12-12, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/>> (besökt 2020-05-19).

Naturvårdsverket, 'Växthusgaser, utsläpp från arbetsmaskiner', senast uppdaterad 2010-12-12, tillgänglig på <<http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-arbetsmaskiner/>> (besökt 2019-05-19).

Sveriges miljömål, 'Utsläpp av växthusgaser till år 2020', senast uppdaterad 20 mars 2020, tillgänglig på <<http://www.sverigesmiljomal.se/etappmalen/utslapp-av-vaxthusgaser-till-ar-2020/>> (besökt 2020-05-19).

Rättsfallsförteckning

Högsta domstolen

NJA 2004 s. 421

NJA 2006 s. 188

NJA 2006 s. 310

NJA 2010 s. 516

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2004:35

MÖD 2005:7

MÖD 2005:47

MÖD 2005:52

MÖD 2005:66

MÖD 2006:53

MÖD 2007:5

MÖD 2007:56

MÖD 2008:23

MÖD 2008:40

MÖD 2009:17

MÖD 2009:39

MÖD 2009:46

MÖD 2009:50

MÖD 2010:38

MÖD 2013:39

Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 augusti 2014 i mål nr
M 9473-13

MÖD 2014:42

Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 december 2014 i mål nr
M 10121-13

MÖD 2015:27

Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 december 2015 i mål nr M 9449-14

Mark- och miljööverdomstolens dom den 10 januari 2016 i mål nr M 3173-15

Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 juni 2019 i mål nr M 6508-17
MÖD 2019:10

Mark- och miljödomstol

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom i mål nr M 4706-16

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom den 24 januari 2020 i mål nr M 3880-19

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom den 6 maj 2020 i mål nr M 2194-19

EU-domstolen

Förenade målen C-397/01-C-403/01 *Pfeiffer mot Deutsches Rotes Kreuz*

C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpfe mot Land Rheinland-Pfalz*

C-127/07 *Archerlor Atlantique et Lorraine m.fl.*

C-64/09 *EU-kommissionen mot Frankrike*

C-505/09 P *EU-kommissionen mot Estland*

C-366/10 *Air Transport Association of America m.fl.*

Förenade målen C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 och C-640/11 *Iberdrola SA m.fl.*

C-158/15 *Elektricitites Produktiemaatschappij Zuid-Nederland*

C-180/15 *Borealis m.fl.*

C-457/15 *Vattenfall Europé Generation*