

JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Sofia Löwe

Vad innebär en prövotid?

En rättslig analys av tillämpningen och funktionen av 22
kap. 27 § miljöbalken

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Annika Nilsson

Termin för examen: period 1 VT 2020

Innehåll

SUMMARY	5
SAMMANFATTNING	7
FÖRORD	9
FÖRKORTNINGAR	10
1 INLEDNING	11
1.1 Bakgrund och problemställning	11
1.2 Syfte och frågeställningar	12
1.3 Perspektiv	12
1.4 Metod och material	13
1.4.1 Metod	13
1.4.2 Material	14
1.5 Avgränsning	15
1.6 Forskningsläge	16
1.7 Disposition	16
2 INTRODUKTION	18
2.1 Miljölagstiftningens framväxt	18
2.2 Bevisbörda och försiktighetsprincipen	19
2.3 Kunskapskravet	19
2.4 Kravet på bästa möjliga teknik	20
2.5 Rimlighetsavvägning	20
2.6 Övriga hänsynsregler	21
3 TILLSTÅNDSPROCESSEN	22
3.1 Förprovning av vissa verksamheter	22
3.1.1 Miljöfarlig verksamhet kräver tillstånd	22
3.1.2 Sökanden ska upprätta en miljökonsekvensbeskrivning	23

3.1.3	Mark- och miljödomstolen prövar ansökan	24
3.1.4	Processledning i ansökningsmål	25
3.2	Tillståndets omfattning och villkor	27
3.3	Tryggheten i meddelat tillstånd	28
3.4	Avslutande kommentar	29
4	PRÖVOTIDSFÖRORDNANDE ENLIGT 22 KAP. 27 § MILJÖBALKEN	31
4.1	Inledning	31
4.2	Att skjuta upp en fråga under en prøvotid	32
4.2.1	Bestämmelsens rätthistoriska bakgrund	33
4.2.2	En samstämmig miljörettslig litteratur	36
4.3	Provisoriska föreskrifter under prøvotiden	37
4.4	Prøvotidsförfarandets avslutande	38
4.5	Avslutande kommentar om intentionen med prøvotider	39
5	TILLÄMPNINGEN AV PRÖVOTIDER	40
5.1	Inledning till rättsfallsanalyserna	40
5.2	Underlagets betydelse för prøvotiden	40
5.2.1	Avfallsanläggning i Njudung	41
5.2.2	Massabruk i Östrand	43
5.2.3	Kraftvärmeverk i Boländerna	45
5.3	Prøvotider i förhållande till motstridiga bestämmelser	47
5.3.1	Pappers- och massabruk i Varberg	47
5.4	"Goda exempel" på tillämpningen av 22 kap. 27 § miljöbalken	49
5.4.1	Avfallsanläggning i Malmö	49
5.4.2	Massabruk i Skoghall	51
5.5	Avslutande kommentar om tillämpningen	52
6	PRÖVOTIDER FRÅN ETT ANNAT PERSPEKTIV	54
6.1	Prøvotider som funktion	54
6.2	Miljöbalkens förbättringspotential	54
6.2.1	Miljöbalksprojektet	55
6.2.2	Industrins inställning till tillämpningen av miljöbalken	56

6.3	Konkurrenskraft och höga miljökrav	56
6.3.1	Förutsättningar för en effektiv tillståndsprövning	57
6.3.2	Prövotider och minskade utsläpp	57
6.3.3	Flexibilitet, förutsägbarhet och kunskap	58
6.4	Avslutande kommentar om funktionen	59
7	ANALYS OCH DISKUSSION	61
7.1	De lege lata – en analys av rättsläget	61
7.2	De lege ferenda – en diskussion om framtiden	63
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	65
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	70

SUMMARY

The environmental policy debate is now highly topical. In order to prevent further negative climate and environmental changes, a transition in our society is required, including activities with significant environmental impacts. An important instrument for such a conversion is the Swedish Environmental Code (miljöbalken). According to the Environmental Code, a permit is required to carry out environmentally hazardous activities. The licensing process is an important control procedure whereby authorities and the public have the opportunity to examine the environmental impact of the activities.

A permit may be subject to conditions governing the conduct of the business. For various reasons, it may be difficult to predict certain aspects of the future environmental impact of the business. The licensing authority may then decide to postpone the specific question of conditions for an extended compliance period (prövotid). During the extended compliance period, the operator shall investigate the postponed question in more detail.

The main purpose of this paper is to investigate if the extended compliance period according to Chapter 22 Section 27 in the Environmental Code corresponds with the applicability as given in the text of the law, or if a change is necessary.

The extended compliance period is originally a codification of an already existing practice in the 1950s and has since been maintained in Swedish environmental legislation with few linguistic changes. In the codification of the extended compliance periods, it was pointed out that the procedure is an exception to the general rule that all conditions should be laid down when permission is granted. The statute comment on Chapter 22 Section 27 in the Environmental Code is certainly brief, but the approach of restrictive application has remained since the codification.

The environmental law doctrine states that, contrary to the legislator's intentions, extended compliance periods have been used and are still widely used. In the case of a further study, it is not possible to clarify what this consensus is based on, nor does this paper aim to carry out an empirical examination of the *number* of extended compliance periods. Within the framework of this paper, a separate examination is carried out on the grounds on *which* extended compliance period are used.

Six court cases from the Land and Environment Court of Appeal have been analysed. The court cases show that Chapter 22 Section 27 of the Environ-

mental Code has a broader scope than the text of the law allows for. Therefore, the function of extended compliance period has also been analysed from a social science perspective.

By allowing an operator to investigate a certain condition issue during an extended compliance period, an incentive is created to drive environmental work forward. The function of the extended compliance periods stimulates the development of new technologies while maintaining the competitiveness of the industry. In addition, the extended compliance period can also lead to an increased environmental benefit by allowing the operator to investigate additional emission reduction measures that may lead in the long run to stricter conditions.

If extended compliance periods as a function are desirable to maintain, the text of the law needs to be modified. It does not seem reasonable to apply an extended compliance period originating from the 1950s view of the environment. The text of the law and application should be adapted to today's high ambitions to reduce a negative environmental and climate impact.

SAMMANFATTNING

Den miljöpolitiska debatten är idag högaktuell. För att förhindra fortsatta negativa klimat- och miljöförändringar krävs en omställning i vårt samhälle, bland annat hos verksamheter med betydande miljöpåverkan. Ett viktigt styrmedel för en sådan omställning är miljöbalken. Enligt miljöbalken krävs tillstånd för att bedriva miljöfarlig verksamhet. Tillståndsprövningen utgör ett viktigt kontrollförfarande där myndigheter och allmänhet får möjlighet att granska verksamhetens miljökonsekvenser.

Ett tillstånd kan förenas med villkor som reglerar hur verksamheten får bedrivas. Av olika skäl kan det vara svårt att förutse vissa delar av verksamhetens framtida miljöpåverkan. Den tillståndsprövande myndigheten kan då besluta att den särskilda villkorsfrågan skjuts upp under en provotid. Under provotiden ska verksamhetsutövaren utreda och undersöka den uppskjutna frågan närmare.

Det övergripande syftet med denna uppsats är att utreda om provotider enligt 22 kap. 27 § miljöbalken i praktiken tillämpas på det sätt som lagtexten ger utrymme för, eller om det finns anledning att ändra något.

Provotidsförfarandet är ursprungligen en kodifiering av en redan befintlig praxis under 1950-talet och har därefter upprätthållits i svensk miljölagstiftning med få språkliga förändringar. Vid kodifieringen av provotider påpekades det att förfarandet är ett undantag från huvudregeln om att samtliga villkor ska fastställas i samband med att tillstånd meddelas. Författningskommentaren till 22 kap. 27 § miljöbalken är förvisso kortfattad, men synsättet av en restriktiv tillämpning kvarstår alltså sedan kodifieringen.

Den miljörettsliga doktrinen beskriver att provotider, tvärtemot lagstiftarens intentioner, har använts och används i hög utsträckning. Vid en närmare studie går det inte att klarlägga vad denna samstämmiga uppfattning grundar sig på och denna uppsats tar heller inte sikte på att genomföra en empirisk undersökning av *antalet* provotider. Inom ramen för denna uppsats genomförs en egen undersökning på *vilka grunder* provotider tillämpas.

Sex rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen har analyserats. Rättsfallen visar på att 22 kap. 27 § miljöbalken fått ett vidare tillämpningsområde än vad ordalydelsen ger utrymme för. Därför har även funktionen av provotider analyserats utifrån ett samhällsvetenskapligt perspektiv.

Genom att låta en verksamhetsutövare få utreda en viss villkorsfråga under en provotid skapas ett incitament att driva miljöarbetet framåt. Provotidens funktion stimulerar utvecklandet av ny teknik samtidigt som industrin kan behålla sin konkurrenskraft. Dessutom kan provotiden även leda till en ökad

miljönytta genom att låta verksamhetsutövaren utreda ytterligare utsläppsreducerande åtgärder som i längden kan leda till strängare villkor.

Om prøvotider som funktion är önskvärd att behålla behöver lagtexten ändras. Det framstår inte som rimligt att tillämpa en bestämmelse med ursprung från 1950-talets syn på miljön. Lagtexten och tillämpningen bör anpassas efter dagens höga ambitioner att minska en negativ miljö-och klimatpåverkan.

FÖRORD

För dig som läsare är detta några av uppsatsens inledande ord. För mig som författare är detta några av de allra sista orden som skrivs. Mina år som student börjar lida mot sitt slut och jag är glad att jag valde just Lund som studiort. Det finns några personer som bidragit till denna skrivprocess och som jag vill rikta ett stort tack till.

Till min handledare vid universitetet, Annika Nilsson. Tack för alla kloka råd och uppmuntrande samtal som krävts för att genomföra detta arbete. Och inte minst för att du en gång under grundterminerna ledde in mig på miljörättens spännande, men ack så komplicerade, område.

Till Caroline Appelberg vid Naturvårdsverket. Tack för att du trott på mig i de stunder jag själv tvivlat. Tack för alla genomläsningar och stöttande ord.

Till min älskade morfar Pö. Tack för att du var just du. Du lämnade oss för tidigt, men jag vet att du har följt mig in till varje föreläsning, seminarium och tentamenskrivning.

Och till sist. Till dig Måns. Tack för att du sedan dag ett på juristprogrammet stått vid min sida. Tack för att du orkat lyssna på vartenda stycke i denna uppsats om och om igen. Du är helt fantastisk.

Snårestad, den 26 maj 2020

Sofia Löwe

FÖRKORTNINGAR

BAT	Best Available Techniques
BAT-AEL	Best Available Techniques - Associated Emission Levels
EU	Europeiska Unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Dir.	Kommittédirektiv
Ds.	Departementsserien
IUF	Industriutsläppsförordningen (2013:250)
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
Prop.	Proposition

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund och problemställning

Klimatförändringarna är en av vår tids svåraste utmaningar. På en global nivå förs diskussioner om hur klimat- och miljöfrågorna ska lösas. I Sverige har flera ambitiösa miljömål fastställts¹ och miljöbalken utgör den mest centrala miljölagstiftningen. Miljöbalken bedöms ha en stor potential att driva på arbetet för att uppnå riksdagens fastställda miljömål. Särskilt om vissa delar av den förbättras.²

Idén till uppsatsämnet har sin början hos Naturvårdsverket. Verket har tidigare utrett hur miljöbalkens tillämpning kan bli vassare, i synnerhet tillståndprocessen för miljöfarlig verksamhet. Flera av Sveriges stora industrier har lagt fram förslag på färdplaner för att nå ett fossilfritt samhälle. I dessa efterfrågas bättre rättsliga förutsättningar för att kunna bedriva ett aktivt miljöarbete utan att tappa konkurrenskraft på den globala marknaden.³

Idag ges de flesta tillstånd för miljöfarlig verksamhet på en obestämd tid. Naturvårdsverket har föreslagit att tidsbegränsade tillstånd bör vara huvudprincipen för miljöfarlig verksamhet. Förslaget mötte dock starkt motstånd från industrin. Det finns anledning att backa bandet och fundera på hur andra delar av tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan vässas.

En bestämmelse i miljöbalken som sällan diskuteras men som används frekvent i miljömål är 22 kap. 27 § miljöbalken. Bestämmelsen innebär att vissa frågor kan skjutas upp under en så kallad prøvotid. Detta grundar sig i att det ibland är svårt att förutse miljöeffekterna av en viss verksamhet, exempelvis de verkliga utsläppsnivåerna av ett förorenande ämne efter att en ny renings teknik installerats. En fördel med prøvotider är att verksamheten tillåts få påbörja sin drift samtidigt som att vissa frågor utreds under ytterligare ett par år. De uppskjutna frågorna tas senare upp för slutligt avgörande. Prövotider utgör dock ett avsteg från huvudprincipen att villkor i regel ska fastställas i samband med att tillstånd meddelas.⁴

¹ Miljömålen går att läsa på <https://sverigesmiljomal.se/> (besökt 2020-05-18).

² Jfr. vad som framgår av Naturvårdsverket (2019), *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019*.

³ Läs mer på Fossilfritt Sverige <http://fossilfritt-sverige.se/fardplaner-for-fossilfri-konkurrenskraft/> (besökt 2020-05-14).

⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 247.

1.2 Syfte och frågeställningar

I denna uppsats ska prövotider enligt 22 kap. 27 § miljöbalken studeras. Rättsläget för vad prövotider egentligen innebär är oklart. Å ena sidan anger lagtexten att vissa frågor kan skjutas upp om det föreligger en osäkerhet gällande verksamhetens verkningar. Vidare framgår det av författningskommentaren att prövotider ska tillämpas när det föreligger ett *verkligt* behov. Å andra sidan indikerar praxis och doktrin att prövotider används betydligt mer frekvent än lagstiftaren⁵ tänkt sig.

Uppsatsens huvudsakliga syfte är att utreda om lagstiftningen som avser prövotider tillämpas så som lagstiftaren tänkte sig eller om det finns behov av en ändring för att möta lagstiftarens intentioner. För att uppnå syftet kommer följande frågeställningar att besvaras:

- Vad innebär bestämmelsen i 22 kap. 27 § miljöbalken enligt dess ordalydelse och lagstiftarens intentioner?
- Hur tillämpar Mark- och miljööverdomstolen 22 kap. 27 § miljöbalken?
- Vilken funktion fyller prövotider utifrån ett samhällsperspektiv?

1.3 Perspektiv

Det är viktigt att klargöra för läsaren vilket perspektiv som denna uppsats, och jag som författare, kommer anta. Denna uppsats kommer anta ett miljörättsligt perspektiv och ett rättssociologiskt perspektiv. Det miljörättsliga perspektivet faller sig naturligt eftersom uppsatsen ligger inom det miljörättsliga området.

Det rättssociologiska perspektivet ämnar till att undersöka hur rätten tillämpas i praktiken oberoende av vad de erkända rättskällorna föreskriver. På samma vis kommer jag i denna uppsats gå utanför vad lagen, i detta fall 22 kap. 27 § miljöbalken, föreskriver och istället studera bestämmelsens funktion. Detta perspektiv lämpar sig väl med miljölagstiftningen. Inom miljöretten finns en

⁵ I denna uppsats kommer begreppet lagstiftaren användas som ett samlingsbegrepp för den lagstiftande makten. Avsnitt 4.2.1 behandlar äldre bestämmelser men begreppet lagstiftaren används för enkelhetens skull, trots att lagstiftningsprocessen förändrats över tid.

inneboende konflikt mellan ekonomiska och ekologiska normer, varför dessa två perspektiv är viktiga att ha med i denna uppsats.⁶

1.4 Metod och material

1.4.1 Metod

I uppsatsen har den rättsdogmatiska metoden använts för att besvara uppsatsens syfte och frågeställningar. Rättsdogmatisk metod innebär att den juridiska frågeställningen besvaras med hjälp av lagstiftning, förarbeten, rättspraxis samt doktrin. Syftet med denna uppsats är att utreda vad bestämmelsen i 22 kap 27 § miljöbalken innebär, och ännu vidare vad denna bestämmelse fyller för funktion i miljöbalkens tillståndsprocess. Denna metod lämpar sig därmed väl för uppsatsens syfte.⁷

Frågeställningarna är uppbyggda på så vis att jag inledningsvis undersöker vad som framgår av lagtexten och därutöver vilka intentioner lagstiftaren haft vid införandet. Detta har skett med stöd av lagförarbeten och författningskommentarer. Lagmotiven har således fyllt en viktig beståndsdel för den första frågeställningen, särskilt den rättshistoriska bakgrunden till bestämmelsens införande.⁸

Men, lagmotiven bör inte ensamt avgöra hur en lagtext ska tolkas.⁹ Den första frågeställningen efterföljs därför av en frågeställning som tar sikte på att studera hur bestämmelsen tillämpas i praktiken utifrån en egen rättsfallsanalys.

Det rättsociologiska perspektivet och metoden får som störst betydelse för den tredje och sista frågeställningen. Jag kommer gå utanför de traditionella rättskällorna för att söka svaret i samhällsvetenskapliga källor. Dessa källor saknar det juridiska perspektivet och behandlar prövotider enbart utifrån dess funktion.¹⁰

⁶ Jrf Hydén (2018) s. 210 ff. och 220 f.

⁷ Kleineman (2018) s. 21 f.

⁸ Kleineman (2018) s. 23.

⁹ Jfr Kleineman som uppger att den rättsdogmatiska metoden även innefattar avvägning mellan förarbetsuttalanden och ändamålsinriktade argument, Kleineman (2018) s. 28 f.

¹⁰ Det hade varit möjligt att enbart använda den rättsdogmatiska metoden för även den tredje frågeställningen, men jag har funnit att materialet saknar tydlig koppling till den juridiska kontexten. I flera av dessa källor saknas hänvisning till 22 kap. 27 § miljöbalken. Prövotider beskrivs således enbart som en funktion och inte en bestämmelse.

1.4.2 Material

Utifrån de perspektiv som antas och metoder som används har materialet för denna uppsats valts ut. I denna uppsats kommer, utöver gällande lagstiftning, äldre miljölagstiftning och lagmotiv användas i syfte att härleda ursprunget till 22 kap. 27 § miljöbalken. De äldre lagstiftningarna utgörs huvudsakligen av miljöskyddslagen (1969:387) och vattenlag (1918:523), nedan 1918 års vattenlag.

Valet att studera Mark- och miljööverdomstolens avgöranden har föranletts av främst två skäl. För det första utgör Mark- och miljööverdomstolen den högsta instansen för miljömål. Även om ansökningsmål rent formellt kan överklagas till Högsta domstolen är det sällan sådana mål lämnas prövningstillstånd. För det andra har Mark- och miljööverdomstolen ett betydande ansvar för prejudikatbildningen inom det miljörättsliga området.¹¹

Valet av rättsfall har styrts av följande fyra kriterier.

- 1) Avgörandet ska ha meddelats under perioden 2016–2019.
- 2) Saken för målet har varit ansökan om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken och där mark- och miljödomstol varit första instans.
- 3) Antingen har prövotidsförordnandet från underinstansen överklagats eller så framställs yrkande på ett prövotidsförordnande i Mark- och miljööverdomstolen.
- 4) Mark- och miljööverdomstolen ska i domskälen resonera kring om frågan ska skjutas upp eller fastställas som slutligt villkor.

Inom ramen för denna uppsats har det inte varit möjligt att studera mark- och miljödomstolarnas avgöranden. Det vore allt för omfattande. I detta förekommer en trolig felkälla i analysen av tillämpningen av 22 kap. 27 § miljöbalken. Omvänt måste Mark- och miljööverdomstolens avgörande innebära att frågor som är vikt för rättstillämpningen tas upp. Av den anledningen skulle underinstansens avgöranden nödvändigtvis inte besvara uppsatsen frågeställningar hur bestämmelsen kan och bör tillämpas.

För att förklara tillståndsprocessen för miljöfarlig verksamhet samt miljöbalkens övergripande systematik i svensk rätt har doktrin använts. Doktrin som behandlar tidigare miljörättsliga lagstiftningar har använts i syfte att besvara frågan om lagstiftarens intentioner med införandet av möjligheten till prövotid. Eftersom miljöbalken är sprungen ur många av miljöskyddslagens bestämmelser är äldre litteratur alltså relevant för uppsatsens övriga delar.

¹¹ Jfr Högsta domstolens uttalanden om prövningstillstånd i NJA 2011 s. 782.

Andra källor som krävs för att belysa tillämpningen av miljöbalkens tillståndsprocess i allmänhet och provotider i synnerhet har använts. Bland annat har material och utredningar från Naturvårdsverket och industribranschens publicerade färdplaner använts eftersom dessa berikar uppsatsen och ger en bredare bild av tillämpningen. Naturvårdsverket har till uppgift att bevaka och företräda miljöintressen och andra allmänna intressen.¹²

1.5 Avgränsning

Uppsatsen är avgränsad till att redogöra för bestämmelser för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken och inte beröra vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. En desto snävare avgränsning har gjorts till att enbart fokusera på de miljöfarliga verksamheter som typiskt sett anses som farligast, betecknade som A-verksamheter¹³. Vidare kommer till största del svensk miljö rätt behandlas.

Vidare är uppsatsen avgränsad till att redogöra för en begränsad del av miljöbalkens tillämpningsområde och gör inget anspråk på att ge en heltäckande bild. Eftersom miljö tillstånd ofta innefattar många komplexa och svåra frågor kommer tillståndsprocessen enligt miljöbalken beskrivas översiktligt.

Eftersom en provotidsutredning ska följas upp innan den avslutas finns det givetvis flera avgöranden som behandlar den avslutande delen av processen. Med anledning av tidsbegränsning och utrymmesskäl kommer jag inte att behandla dessa frågor även om det hade varit spännande att se om utredningarna uppnår det syfte de är menade att användas till.

Bestämmelsen i 22 kap 27 § miljöbalken utgörs av fem stycken, men inom ramen för denna uppsats kommer enbart första, andra och tredje stycket behandlas. Fjärde stycket anger att sökanden kan behöva ställa en säkerhet för både den slutliga ersättningen och en provisorisk ersättning. Av femte stycket framgår att preskriptionslagen (1918:130) inte gäller för ersättningsanspråk som omfattas av uppskovsbeslutet.

¹² Se mer i instruktion till Naturvårdsverket (2012:989). Vidare framgår det av 22 kap. 6 § miljöbalken att myndigheten kan inta partsställning i miljömål och agera i principiellt viktiga frågor.

¹³ Miljöfarliga verksamheter kan även betecknas som B-, C-, och U-verksamheter och styr om verksamheten är tillståndspliktig eller inte. Detta kommer utvecklas i avsnitt 3.1.

1.6 Forskningsläge

För att klarlägga vad som tidigare har skrivits om prøvotider har jag använt följande miljörettslig litteratur.

Gabriel Michanek, professor emeritus i miljörett vid Uppsala universitet, och Charlotta Zetterberg, professor i miljörett vid Uppsala universitet, tar ett helhetsgrepp av miljöretten i *”Den svenska miljöretten”*. Vidare behandlas miljöbalken i Stefan Rubensons, jurist och miljörettsexpert, *”Miljöbalken”* och i Jonas Ebbessons, professor i miljörett vid Stockholms universitet, *”Miljörett”*.

Miljöskyddslagen behandlas i Bertil Bengtssons, f.d. justitieråd, *”Miljörett”* och i Ulf Bjällås, hovrättslagman vid Svea hovrätt, och Thomas Rahmn, naturvetare, *”Miljöskyddslagen – en handbok”*.

Sammantaget kan jag konstatera att prøvotidsförfarandet inte har kommenterats i någon större utsträckning utan mer nämnts i förbifarten. Det som har skrivits kommer att användas i min fortsatta framställning för att besvara uppsatsens frågeställningar.

Då jag använder mig av ett rättsociologiskt perspektiv får det samhällsvetenskapliga forskningsläget betydelse för min uppsats. Jag har funnit att prøvotider som funktion har behandlats utifrån detta perspektiv i flertalet studier. Bland annat har Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxanalys, genomfört flera studier av miljölagstiftningen och sambandet till industrins konkurrenskraft. Därtill har empiriska undersökningar av förhållandet mellan utsläppsminskningar och prøvotider genomförts. Inom ramen för denna juridiska uppsats kommer särskilt två studier användas: *”Command-and-Control Revisited: Environmental Compliance and Technological Change in Swedish Industry 1970-1990”* och *”Miljöprovningens roll för industrins utsläppsreduktion: erfarenheter från svenska pappers- och massa- bruk, 1981–2013”*.

1.7 Disposition

Den fortsatta framställningen har följande disposition.

Kapitel två syftar till att introducera läsaren till miljölagstiftningen, centrala miljörettsliga principer och miljöbalkens allmänna hänsynsregler som ska iakttas vid en tillståndsprövning. Hänsynsreglerna ska även iakttas vid bedömningen om en fråga kan skjutas upp under en prøvotid.

I kapitel tre redogörs för de grundläggande bestämmelserna för tillståndsprocessen i ansökningsmål. Kapitlets övergripande syfte är att problematisera varför det kan vara svårt att fastställa slutliga villkor. Kapitlet avslutas med en kommentar i syfte att belysa relationen mellan underlaget som presenteras i tillståndsprövningen och anledningen till att vissa frågor sätts på prøvotid.

Kapitel fyra tar sikte på att förklara vad 22 kap. 27 § miljöbalken innebär utifrån dess ordalydelse. I detta kapitel ska således huvudsakligen den första frågeställningen besvaras. Bestämmelsen redogörs grundligt genom att utreda skälen till att prøvotid infördes som en bestämmelse och om det är möjligt att utröna lagstiftarens intentioner. I en avslutande kommentar kommer den första frågeställningen delvis besvaras och analyseras.

Kapitel fem utgör uppsatsens kärna eftersom rättsfallsanalysen presenteras i kapitlet. Genom rättsfallsanalysen utreds hur 22 kap. 27 § miljöbalken har tillämpats av domstolarna. Även detta kapitel avslutas med en kommentar och analys.

I kapitel sex sätts prøvotider in i sitt sammanhang utifrån andra perspektiv. I kapitlet kommer synen på prøvotidens funktion studeras. Avslutningsvis besvaras frågeställningarna i kapitel sju med en analys av gällande rätt, *de lege lata*, och en diskussion om hur rätten bör vara, *de lege ferenda*.

2 INTRODUKTION

2.1 Miljölagstiftningens framväxt

Den svenska miljölagstiftningen har utvecklats i takt med en ökad förståelse för hur föroreningar och utsläpp påverkar miljön både nationellt och internationellt. Under 1900-talet övergick regleringen av industrier från civilrättsliga uppgörelser till förprovning av verksamheternas utsläpp. Successivt stärktes den offentligrättsliga kontrollen av miljön och provning skulle omfatta flera föroreningar i ett sammanhang. Samtidigt har de individuella tillstånden medfört ett ökat rättsskydd för verksamhetsutövaren.¹⁴

Den första vattenlagen från år 1918 var föregångaren till den mer omfattande miljöskyddslagen från år 1969. Idag utgör miljöbalken från den 1 januari 1999 den centrala miljölagstiftningen. Miljöbalken är resultatet av ett omfattande lagstiftningsarbete och med den upphävdes svåröverskådliga och spridda miljölagstiftningar till en istället sammanhållen och skärpt miljölagstiftning.¹⁵

Miljöbalkens mål är att främja hållbar utveckling för nuvarande och kommande generationer, något som framgår av 1 kap. 1 § miljöbalken. Den anger den politiska ambitionen och inriktningen i miljöbalken. Alla bestämmelser i miljöbalken ska tillämpas så att miljöbalkens mål tillgodoses på bästa sätt. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken har en central betydelse för genomförandet av miljöbalkens mål.¹⁶

I detta kapitel görs en redogörelse för några av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Hänsynsreglerna får sitt verkliga genomslag bland annat i samband med miljöprovningen av tillstånd och fastställande av villkor.¹⁷ Alla verksamheter eller åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet omfattas av hänsynsreglerna.¹⁸

¹⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 163 f.; Michanek och Zetterberg (2017) s. 61 ff.

¹⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 154. I samband med miljöbalken upphävdes 16 andra lagar, bland annat miljöskyddslagen från 1969.

¹⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 6.

¹⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 171 f.; Michanek och Zetterberg (2017) s. 389.

¹⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 5.; Michanek och Zetterberg (2017) s. 102

2.2 Bevisbörda och försiktighetsprincipen

Inledningsvis framgår det av 2 kap. 1 § miljöbalken att den som ansöker om tillstånd enligt miljöbalken även är skyldig att bevisa att kraven enligt hänsynsreglerna är uppfyllda. Det ankommer på den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet att visa att tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått har iakttagits.¹⁹

Så snart det finns skäl att anta att en skada eller olägenhet kan uppkomma ska *försiktighetsprincipen* tillämpas. Försiktighetsprincipen anges i 2 kap. 3 § andra stycket miljöbalken och syftar till att verksamhetsutövaren ska förebygga, hindra eller motverka skador i den utsträckning som krävs så snart det föreligger en risk för miljöpåverkan. Principen återfinns i flera internationella konventioner inom miljöområdet, bland annat i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt²⁰ och Riodeklarationen.²¹

2.3 Kunskapskravet

Med miljöbalken infördes ett explicit krav på att alla utövare ska besitta den kunskap som krävs för ”att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet”, vilket framgår av 2 kap. 2 § miljöbalken. Kunskapskravet är allmänt hållet och kompletteras av konkreta kunskapskrav i miljöbalkens tillsynskapitel. Vidare utgör kunskapskravet grunden för andra bestämmelser i miljöbalken, exempelvis 6 kap. om miljökonsekvensbedömningar och innehållet i tillståndsansökan enligt 22 kap. miljöbalken.²²

Kunskapskravet varierar med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens omfattning och art samt den eventuella effekten av åtgärden eller verksamheten. Verksamhetsutövaren ska införskaffa relevant kunskap som finns inom och utom landet. Om tidigare erfarenhet saknas kan utövaren i samband med tillståndsprövningen behöva genomföra egna utredningar och undersökningar. Dessa krav kan även regleras i tillståndsvillkor.²³

I vissa fall går det inte att med säkerhet redovisa verksamhetens miljöpåverkan eller veta effekten av olika försiktighetsmått på förhand. Det kan då vara

¹⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 210. Samma sak gäller för prövning av tillåtlighet, godkännande och dispens.

²⁰ FEUF, art. 191.

²¹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 209 f.; Michanek och Zetterberg (2017) s. 114. Riodeklarationen antogs under Earth Summit år 1992. Riodeklarationen innehåller bland annat den grundläggande försiktighetsprincipen.

²² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 14; Michanek och Zetterberg (2017) s. 112.

²³ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 170 och s. 211 f.; prop. 1997/98:45, del 2, s. 13 f.

nödvändigt att avvakta med att fastställa slutliga villkor och istället skjuta upp frågan tills erfarenhet av verkningarna vunnits under en provotid enligt 22 kap. 27 § miljöbalken.²⁴

2.4 Kravet på bästa möjliga teknik

Vid yrkesmässig verksamhet ska *bästa möjliga teknik* användas. Kravet går att utläsa av 2 kap. 3 § första stycket, andra meningen miljöbalken. Uttrycket bästa möjliga teknik tar sikte på bästa teknik i världen som utifrån både teknisk och ekonomisk synpunkt är möjlig att använda inom branschen i fråga. Tekniken får inte förekomma enbart på experimentstadiet och ska vara tillgänglig någonstans i världen.²⁵ Miljöbalken ger utifrån denna bestämmelse inte något incitament för utövaren att utveckla ny teknik.²⁶

I svensk rätt innebär miljöbalkens begrepp bästa möjliga teknik ett striktare teknikkrav än begreppet bästa tillgängliga teknik, Best Available Techniques, (BAT) som definieras i industriutsläppsdirektivet.²⁷ Genom BAT-slutsatser definieras vilken teknik inom en specifik bransch som för närvarande motsvarar BAT inom EU.²⁸

Vid en tillståndsprovning ska gällande BAT-slutsatser användas som referens i samband med fastställande av villkoren.²⁹ Vid den individuella tillståndsprovningen ska sedan miljöbalkens hänsynsregler iakttas och de specifika omständigheterna i målet kan leda till strängare krav för att inte sänka miljöskyddsnivån.³⁰

2.5 Rimlighetsavvägning

Hänsynsreglerna ska tillämpas i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Denna rimlighetsavvägning framgår av 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken och innebär bland annat att kostnaden för att uppfylla en hänsynsregel ska vara motiverad från miljösynpunkt.³¹

²⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 212.

²⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 215.

²⁶ Se Ebbeson (2015) s. 78 om detta synsätt.

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar). Direktivet har delvis införlivats genom industriutsläppsförordning (2013:250). Se även prop. 1997/98:45, del 1, s. 218.

²⁸ Naturvårdsverkets rapport 6702 (2016) *Vägledning om industriutsläppsbestämmelser*, s. 14.

²⁹ Se 1 kap. 13 § industriutsläppsförordningen, IUF.

³⁰ Prop. 2012/13:35, s. 28, 34 och 52.

³¹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 232 f.; prop. 1997/98:45, del 2, s. 24 f.

Här kan kravet på bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken lyftas särskilt. Kravet kan nämligen sänkas om det vid en avvägning anses orimligt med hänsyn till den miljönytta som kan åstadkommas och kostnaden för skyddsåtgärden. En första bedömning av vilken teknik som är ekonomiskt möjlig för ett typiskt bolag i branschen görs med stöd av 3 §, medan avvägningen enligt 7 § tar sikte på omständigheter i det enskilda fallet och om kraven är miljömässigt motiverade.³²

Rimlighetsavvägningen ska göras mot andra bestämmelser i 2 kap. miljöbalken såsom kunskapskravet enligt 2 §, produktvalsprincipen i 4 §, hushållning- och kretsloppsprincipen enligt 5 § och lokaliseringsprincipen i 6 § första stycket.

2.6 Övriga hänsynsregler

Det ska också nämnas att det finns fler hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken. I 8 § återfinns en skadeansvarsprincip som innebär att förorenaren betalar, *polluter pays principle*, samt två bestämmelser som reglerar slutavvägning i 7 §, en stoppregel i 9 § och en sista slutavvägning i 10 §.

Avslutningsvis kan det konstateras att de allmänna hänsynsreglerna innebär att den som vidtar en åtgärd eller utövar en verksamhet ska för det första bevisa att hänsynsreglerna iakttas och därmed visa att nödvändiga skyddsåtgärder och försiktighetsmått vidtas. För det andra begränsas omfattningen till att gälla så länge det inte anses orimligt att uppfylla hänsynsreglerna. Alla utövare ska göra det som är tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat.

Det är de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken som avgör om verksamheten är *tillåtlig* och att tillstånd kan meddelas eller om den ska förbjudas. I tillståndsprövningen för en miljöfarlig verksamhet behöver den beslutande myndigheten göra en avvägning mellan vad som bedöms tekniskt möjligt enligt 2 kap. 3 § miljöbalken och ekonomiskt rimligt samt miljömässigt motiverat enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.³³ Tillståndsprövningsprocessen består även av flera andra viktiga moment som får betydelse för tillståndet och dess villkor, något som ska beröras i nästa kapitel.

³² Michanek och Zetterberg (2017) s. 132.

³³ Lindblom (2001) del 1, s. 77.

3 TILLSTÅNDSPROCESSEN

3.1 Förprovning av vissa verksamheter

Genom miljöbalken var tanken att miljölagstiftningen skulle moderniseras och skärpas. En metod för att skydda miljön är införandet av förprovning och tillståndsplikt för vissa miljöfarliga industrier och verksamheter. Det infördes således ett förbud mot att bedriva vissa verksamheter utan tillstånd. Stora delar av tillståndprocessen i miljöbalken bär spår av äldre miljölagstiftning. Ett sådant exempel är provotider enligt 22 kap. 27 § miljöbalken, som har sitt ursprung i äldre vattenlagstiftning. Tillståndprocessen innebär att verksamheten provas på förhand och utgör ett viktigt kontrollförfarande där myndigheter och allmänhet får möjlighet att granska miljökonsekvenserna. Om tillstånd beviljas erhåller verksamhetsutövaren ett visst rättskydd mot senare ingripanden i tillståndet och i dess villkor. Förprovningen medför följaktligen både en möjlighet för samhället att uppmärksamma negativa miljöeffekter och en ökad rättssäkerhet för industriella verksamheter.³⁴

I följande kapitel redogörs för vad en ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet ska omfatta, sökandens respektive provningsmyndighetens roll i tillståndprocessen samt vad ett tillstånd ska innehålla och omfatta. Redogörelsen syftar till att övergripande beskriva hur en tillståndprocess går till. I verkligheten är många ärenden långa och komplicerade, med flera kompletteringsrundor och skilda uppfattningar mellan parterna avseende tillståndprocessens omfattning. Det är inom denna process som beslutsunderlaget för verksamhetens miljöeffekter ska redovisas och bedömas. Om tillstånd beviljas gäller det i regel på obegränsad tid.

3.1.1 Miljöfarlig verksamhet kräver tillstånd

Denna uppsats har som utgångspunkt att redogöra för de verksamheter som ofta blir föremål för provotidsförordnanden. Fokus är därför på miljöfarliga verksamheter som typiskt sett, men inte nödvändigtvis, anses som allra farligast för miljön och som betecknas A-verksamheter i miljöprovsningsförordningen (2013:251).³⁵ Det finns andra typer av miljöfarlig verksamhet med beteckning B, C eller U-verksamhet. Beteckningarna styr om en verksamhet

³⁴ Ebbesson (2015) s. 24 f.; Michanek och Zetterberg (2017) s. 93.

³⁵ Regeringen är enligt 9 kap. 6 § miljöbalken bemyndigad att meddela föreskrifter om vilka miljöfarliga verksamheter som ska omfattas av tillståndsplikt. Se även Bengtsson m.fl., *Miljöbalken*, kommentar till 9 kap. 6 § (publicerad 2020-05-14).

är tillståndspliktig eller anmälningspliktig. U-verksamheter är varken tillstånds- eller anmälningspliktiga.³⁶

En legal definition av vad som avses med begreppet miljöfarlig verksamhet återfinns i 9 kap. 1 § miljöbalken. Med miljöfarlig verksamhet menas fasta störningskällor som uppkommer vid användningen av mark, byggnader eller anläggningar. Definitionen kan även indirekt omfatta rörliga störningskällor som har samband med en fast anläggning.³⁷

Ansökan om tillstånd för en A-verksamhet föregås av ett samråd och upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning. Tillståndsprocessen inleds med en skriftlig ansökan till en mark- och miljödomstol³⁸ och kallas ansökningsmål. De processuella bestämmelserna i första instans återfinns huvudsakligen i 22 kap. miljöbalken och kompletteras, om inte annat anges i miljöbalken, med rättegångsbalkens bestämmelser om tvistemål.³⁹

3.1.2 Sökanden ska upprätta en miljökonsekvensbeskrivning

Miljökonsekvensbeskrivningen är en central del av beslutsunderlaget som ska bifogas till ansökan och utgör en processförutsättning i ansökningsmål.⁴⁰ Vid en ansökan om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken ska en specifik miljöbedömning göras.⁴¹ Vad en specifik miljöbedömning innebär anges i 6 kap. 28 § miljöbalken. Bland annat ska verksamhetsutövaren ta fram en miljökonsekvensbeskrivning.⁴²

I miljökonsekvensbeskrivningen ska sökanden identifiera, beskriva och bedöma de miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra samt ge förslag

³⁶ Michanek och Zetterberg (2017) s. 267. B-verksamheter är tillståndspliktiga medan C-verksamheter omfattas av en anmälningsplikt som ska ske till en kommunal nämnd. Miljöprövningsförordningen anger kategoriseringen av verksamheter. Tillstånd för B-verksamhet söks hos en miljöprövningsdelegation men följer i stor utsträckning samma prövningsförfarande som A-verksamheter.

³⁷ Michanek och Zetterberg (2017) s. 260 f.; Bengtsson m.fl., *Miljöbalken*, kommentar till 9 kap. 1 § (publicerad 2020-05-14).

³⁸ 9 kap. 8 § miljöbalken.

³⁹ Prop. 2009/10:215, s. 154 f. och 189 f. Handläggningen av mål i mark- och miljödomstol följer även av bestämmelserna i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

⁴⁰ Det framgår av 22 kap. 1 § första stycket 3 miljöbalken att en miljökonsekvensbeskrivning ska fogas till ansökan när det krävs.

⁴¹ 6 kap. 20 § miljöbalken.

⁴² Kapitel 6 i miljöbalken har genom prop. 2016/17:200 fått en ny utformning i enlighet med ändringar i det s.k. MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt). Ansökningar om tillstånd som inkommit innan 1 januari 2018 ska dock tillämpa de äldre bestämmelserna, se prop. 2016/17:200, s. 168.

på planerade åtgärder för att förebygga, motverka eller avhjälpa negativa miljöeffekter.⁴³ Syftet med miljökonsekvensbeskrivningen är att möjliggöra en samlad bedömning av verksamhetens effekter.⁴⁴ Det måste, enligt praxis, vara möjligt att anpassa miljökonsekvensbeskrivningen så att den inte tyngs av mindre betydelsefulla uppgifter eller orealistiska alternativa lösningar.⁴⁵

Omfattningen av miljökonsekvensbeskrivningen kan begränsas till vad som är rimligt med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsmetoder.⁴⁶ Med detta avses de kunskaper och bedömningsmetoder som förekommer i samhället i stort och inte vad den enskilde verksamhetsutövaren besitter. Beviskravet enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken förändras inte genom denna möjlighet att begränsa omfattningen av de uppgifter som ska förekomma i en miljökonsekvensbeskrivning.⁴⁷

3.1.3 Mark- och miljödomstolen prövar ansökan

Den skriftliga tillståndsansökan med tillhörande underlag ska bland annat innehålla förslag på skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt andra uppgifter som behövs för att visa hur de allmänna hänsynsreglerna som anges i 2 kap. miljöbalken kommer följas.⁴⁸

Mark- och miljödomstolen inleder processen med att granska ansökningshandlingarna och kan med stöd av 22 kap. 2 § andra stycket miljöbalken förelägga sökanden att komplettera en ofullständig ansökan eller avvisa den. Om mark- och miljödomstolen bedömer att ansökan kan tas upp till prövning ska kungörelse utfärdas⁴⁹ och ansökan skickas på remiss⁵⁰ till olika myndigheter som företräder allmänna miljöintressen. Länsstyrelsen och Naturvårdsverket är två av flera myndigheter som kan yttra sig över ansökan samt inta ställning som part i målet.⁵¹ Naturvårdsverkets roll är att bevaka och tillvarata miljöintressen och andra intressen samt delta i miljöprövningar när det rör sig om principiellt viktiga frågor eller frågor som har stor betydelse för miljön.⁵²

⁴³ 6 kap. 35 § 4 och 5 miljöbalken.

⁴⁴ Michanek och Zetterberg (2017) s. 201.

⁴⁵ Se NJA 2009 s. 321. Högsta domstolen uttalade sig här om kravet på redovisning av alternativ, i detta fall alternativ utformning och plats vid anläggandet av en skyddsamm.

⁴⁶ 6 kap. 37 § miljöbalken.

⁴⁷ Prop. 2016/17:200, s. 206 f.

⁴⁸ 22 kap. 1 § miljöbalken.

⁴⁹ 22 kap. 3 § miljöbalken.

⁵⁰ 22 kap. 4 § miljöbalken. Se även Wik, Miljöbalken 22 kap. 4 §, Karnov (hämtad 2020-03-03).

⁵¹ 22 kap. 6 § miljöbalken.

⁵² Naturvårdsverkets ansvarsområde framgår av 3 § förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

Efter att inkomna synpunkter beaktats, från exempelvis remissmyndigheter såsom Naturvårdsverket, bestämmer domstolen om den fortsatta handläggningen av målet ska vara skriftligt eller muntligt.⁵³ I ansökningsmål ska det som huvudregel hållas en huvudförhandling om det inte är uppenbart att det inte behövs.⁵⁴ En dom i ansökningsmål grundas på handlingarna i målet samt ofta även på vad som förekommit vid syn på platsen.⁵⁵

En dom som avkunnas av mark- och miljödomstol kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen och prövningstillstånd krävs.⁵⁶ Mål som inletts i mark- och miljödomstol kan därefter överklagas till Högsta domstolen och kräver prövningstillstånd.⁵⁷

3.1.4 Processledning i ansökningsmål

Sökanden bär bevisbördan att visa i ansökan att de allmänna hänsynsreglerna iakttagits. Av den förvaltningsrättsliga officialprincipen följer dock ett processledningsansvar för domstolen som innebär att utredningen ska få den inriktning och omfattning som behövs.⁵⁸

Mark- och miljödomstolens processledningsansvar omfattar alla delar av tillståndsprocessen och framgår av 22 kap. 11 § andra stycket miljöbalken. Det innebär ett ansvar att bedriva aktiv materiell processledning i miljösmål. I förarbetena till miljöbalken framhålls att det inte kan ”tillräckligt understrykas att beslutsmyndigheten i enlighet med förvaltningsförfarandets allmänna principer har ett ansvar för att ärendena blir tillfredställande utredda”.⁵⁹

Ett exempel på åtgärd som domstolen kan vidta är att förelägga sökanden att komplettera sin ansökan avseende ytterligare underlag.⁶⁰ En ansökan kan komma att avvisas om sökanden inte följer kompletteringsföreläggandet. Det framhålls i praxis att en mark- och miljödomstol endast i undantagsfall ska avvisa en ansökan utan att först förelägga sökanden att komplettera och av-

⁵³ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken*, kommentar till 22 kap. 11 § (publicerad 2020-05-14); Michanek och Zetterberg (2017) s. 401.

⁵⁴ 22 kap. 16 § miljöbalken.

⁵⁵ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken*, kommentar till 22 kap. 21 § (publicerad 2020-05-14).

⁵⁶ 39 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

⁵⁷ 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar och 54 kap. 9 § rättegångsbalken.

⁵⁸ Prop. 2016/17:200; s. 127 f.; Michanek och Zetterberg (2017) s. 401; Ebbesson (2015) s. 107.

⁵⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 294; prop. 1997/98:45, del 2, s. 240.

⁶⁰ Prop. 2016/17:200, s. 135 f.

hjälpa en brist inom en viss tid. För att åstadkomma en effektiv processordning ska domstolen utan dröjsmål ta ställning till om ansökan är behäftad med så väsentliga brister att den ska avvisas.⁶¹

Sökandens miljökonsekvensbeskrivning är ett exempel på ett beslutsunderlag som kan bli föremål för kompletteringsföreläggande. Domstolen måste göra en självständig bedömning före kungörelsen och senare i processen fatta ett särskilt beslut om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven enligt 6 kap. miljöbalken.⁶²

Vidare kan domstolen ställa riktade frågor, remisser, till statliga myndigheter avseende de frågor som finns i målet under en så kallad kompletteringsrunda. En kompletteringsrunda syftar till att få in synpunkter på om ansökningshandlingarna är tillräckliga eller kräver ytterligare komplettering för att kunna utgöra beslutsunderlag.⁶³

Domstolen måste bedöma om bristen utgör processhinder eller hör samman med det materiella innehållet. Ett processhinder kan anses föreligga om det inte är möjligt att ta ställning och därtill pröva verksamhetens inverkan på miljön med stöd av den inlämnade miljökonsekvensbeskrivning. Om beskrivningen förvisso kan utgöra grund för ett sådant ställningstagande, men ändå bedöms som bristfällig, får det istället anses vara en brist av materiellt slag.⁶⁴

Det finns en skiljelinje mellan frågor som kan förtydligas genom skriftväxling eller vid en förhandling och vad som kräver en formenlig komplettering av underlaget. I praxis, och senare i motiveringen till ändring i 6 kap. miljöbalken, har det slagits fast att det är viktigt att upprätthålla en gräns vid sådana situationer. Väsentliga brister som visas i ett inledande skede är sällan möjligt att läka under en fortsatt handläggning. Ett sådant exempel är när miljökonsekvensbeskrivningen saknar uppgifter som alltid ska ingå i en sådan beskrivning. Under sådana förhållanden bör domstolen avvisa ansökan om bristerna inte avhjälpas efter ett kompletteringsföreläggande. Miljökonsekvensbeskrivningen är en så pass central del i ansökningsmål i 22 kap. miljöbalken att den är en processförutsättning.⁶⁵

⁶¹ MÖD 2002:15.

⁶² 6 kap. 39 § första stycket och 42 § miljöbalken.

⁶³ Prop. 2016/17:200, s. 135 f. Se även Svensson, Miljöbalk (1998:808) 22 kap. 2 §, Lexino (senast uppdaterad 2016-11-01).

⁶⁴ MÖD 2015:23. Domstolen återförvisade målet till mark- och miljödomstolen eftersom felet, med hänsyn till instansordningsprincipen, inte kunde avhjälpas där. Underinstansen hade underlåtit att i ett särskilt beslut ta ställning om miljökonsekvensbeskrivningen kunde godtas eller inte.

⁶⁵ Se NJA 2009 s. 321; Prop. 2016/17:200, s. 136.

3.2 Tillståndets omfattning och villkor

Ett meddelat tillstånd enligt miljöbalken innebär att en fysisk eller juridisk person ges en rätt att få utföra den tillståndsgivna verksamheten eller åtgärden. Omvänt medför det en skyldighet för utövaren att följa vad som anges i tillståndet och dess villkor eftersom det styr den fortsatta regleringen av verksamheten.⁶⁶ Tillståndet med dess villkor betraktas som en precisering av de allmänna hänsynreglerna och ska också kopplas till miljöbalksmålet.⁶⁷

Det finns två centrala bestämmelser för hur tillståndet och villkoren kan utformas. För det första anges i 16 kap. 2 § miljöbalken att tillståndet *får* förenas med villkor och tidsbegränsas. För det andra innehåller 22 kap. 25 § första stycket miljöbalken en minneslista, inte ett minimikrav, över vad en tillståndsdom i förekommande fall kan innehålla.⁶⁸

Av tillståndsmeningen framgår vilken verksamhet eller åtgärd som meddelas tillstånd, följt av en angiven produktionsmängd, drifttid eller annat som anger verksamhetens omfattning. Därutöver finns två typer av villkor, det allmänna villkoret och de slutliga villkoren. Det allmänna villkoret formuleras ofta som ”verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad bolaget uppgett eller åtagit sig i ansökanshandlingarna eller i övrigt i målet”.⁶⁹ De frågor som är viktiga och ibland kontroversiella regleras i de slutliga villkoren. De kan reglera utsläpp till luft, vatten och mark eller andra skyddsåtgärder. I villkoren kan även ställas krav på kontrollprogram med angivna mät- och utvärderingsmetoder som ska följas.⁷⁰

Att formulera skarpa och tydliga tillståndsvillkor är av stor vikt för både tillsynsmyndighet och verksamhetsutövaren. En överträdelse av ett villkor är förenat med flera straffsanktioner, ytterst kan ett tillstånd återkallas. Det är viktigt att villkoret är tillräckligt konkret och exakt så att utövaren förstår vad som krävs för att uppfylla det, samtidigt som tillsynsmyndigheten objektivt kan fastställa när en överträdelse skett.⁷¹ I många ärenden är det svårt att formulera tydliga och precisa villkor med hänsyn till komplexa miljöfrågor och osäkerheter i de enskilda fallen. Det är få tillståndsvillkor som i praktiken uppfyller kraven på tydliga villkor som fastställts i praxis.⁷²

⁶⁶ Michanek och Zetterberg (2017) s. 415.

⁶⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 171 f.

⁶⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 246.

⁶⁹ Darpö (2010) s. 150.

⁷⁰ Michanek och Zetterberg (2017) s. 272 f.

⁷¹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 171 f.; prop. 1997/98:45, del 2, s. 204; Michanek och Zetterberg (2017) s. 272 ff. Ett avgörande från Högsta domstolen som belyser vikten av tydligt utformande villkor och rättssäkerhet är NJA 2006 s. 310.

⁷² Jfr Michanek och Zetterberg (2017) s. 416.

Här kan en särskilt typ av villkorsformulering, begränsningsvärden, beskrivas mer ingående. Begränsningsvärden innebär ofta en angiven gräns för högsta tillåtna mängd utsläpp av ett visst förorenande ämne. Värdet utgår från vad användningen av en viss teknik klarar, men utövaren ges frihet i att bestämma vilken åtgärd som i slutändan vidtas för att uppfylla värdet.⁷³ Vissa BAT-slutsatser anges också som utsläppsvärden utan att ställa krav på användandet en specifik teknik eller teknologi.⁷⁴ BAT-slutsatserna kan uttryckas som ett intervall⁷⁵ där den lägsta nivån motsvarar utsläppen under normal drift vid de bättre anläggningarna inom en viss bransch. Vid fastställande av tillståndsvillkor ska slutsatserna användas som referens, se avsnitt 2.4.⁷⁶

Det saknas specifika regler i miljöbalken för hur ett begränsningsvärde ska utformas, men användningen och innebörden av olika begrepp för värden har varit föremål för prövning. Tidigare användes två olika begrepp för begränsningsvärde med skilda rättsliga effekter, gränsvärde och riktvärde. Mark- och miljööverdomstolen ändrade år 2009 synsättet och acceptansen för villkor utformande som riktvärde och i praxis har slagit fast att användningen av begreppet bör utmönstras. Medan en överträdelse av gränsvärden var straffsanktionerat ledde en överträdelse av ett riktvärde enbart till en skyldighet att vidta åtgärder.⁷⁷

3.3 Tryggheten i meddelat tillstånd

Tillståndsplikten fyller två funktioner, dels en kontrollfunktion för samhället att driva frågor om miljöfarliga verksamheters inverkan på miljön, dels en trygghet för utövaren att få bedriva sin verksamhet inom ramen för tillståndet och dess villkor utan efterföljande krav. Tillståndet har således en viss rättskraft, även om det kan råda viss oklarhet i vad detta egentligen innebär.⁷⁸

⁷³ Michanek och Zetterberg (2017) s. 272 f.

⁷⁴ Prop. 2012/13:35, s. 21 f. Utsläppsvärden kan exempelvis ange tillåtna utsläppsnivåer av ett visst förorenande ämne utsläpp till luft eller vatten.

⁷⁵ BAT-Associated Emission Levels (BAT-AEL).

⁷⁶ Naturvårdsverkets rapport 6702 (2016) *Vägledning om industriutsläppsbestämmelser*, s. 24. Värt att notera är att BAT-AEL inte reglerar utsläpp vid onormal drift eller vilken total miljöpåverkan som kan tillåtas, varför miljöbalkens hänsynsregler kan ställa mer långtgående krav på försiktighetsmått.

⁷⁷ MÖD 2009:2 och MÖD 2009:9.

⁷⁸ Inom den miljörättsliga litteraturen har begreppet och innebörden av rättskraft kritiserats och diskuterats. Jan Darpö använder begreppet rättskraft eftersom miljöbalkens regler har en förankring i förvaltningsrätten. Jag väljer att använda rättskraft för tydlighetens skull i denna uppsats. Michanek och Zetterberg föredrar begreppet rättsverkan, och ansluter sig till Per Henrik Lindbloms uppfattning att tillståndets rättsliga effekt har försvagats och det vore fel att kalla det för rättskraft. Jfr Michanek och Zetterberg (2017) s. 417; Darpö (2010) s. 10; Lindblom (2002) s. 662 f.

Klart är att rättskraften skiljer sig från allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser och begränsas inte till att enbart gälla mellan parterna i målet. De frågor som prövats i ett ansökningsmål och som omfattas av tillståndsdomen gäller mot alla.⁷⁹ Tillståndsdomen kan inte begränsas genom föreläggande eller förbud i de redan prövade frågorna.⁸⁰ Det finns även begränsad möjlighet att senare ställa ytterligare krav med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna.⁸¹

Tillstånd ges vanligtvis på obegränsad tid, trots att miljöbalkspropositionen tydligt ger uttryck för en motsatt användning.⁸² En fördel med att tidsbegränsa är att tillståndet omprövas regelbundet och att en ny tillståndsansökan upprättas som bland annat kan innebära ny utredning av bästa möjliga teknik.⁸³ Ett tidsobegränsat tillstånd kan också bli föremål för omprövning eller återkallelse. Naturvårdsverket är en av flera tillsynsmyndigheter som har rätt, och en skyldighet, att påkalla en omprövning under vissa omständigheter.⁸⁴ Vidare kan återkallelse exempelvis aktualiseras vid villkorsöverträdelser som inte är av ringa betydelse eller om verksamheten orsakat en olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs vid tillståndsgivningen.⁸⁵

3.4 Avslutande kommentar

Trots att det finns förutsättningar för att initiera en omprövning av ett tidsbegränsat tillstånd sker det sällan det i praktiken. I senare led ökar risken för att föråldrad teknik och otidsenliga villkor gäller under mycket lång tid. En förklaring till den haltande tillämpningen är att ansvaret för initiativ till omprövning lagts på myndigheter som i sin tur har begränsade resurser. Naturvårdsverket föreslog i sin fördjupade utvärdering av miljömålen att tidsbegränsade tillstånd borde vara huvudprincipen för verksamheter med kraftig miljöpåverkan. I dagsläget löper däremot många tillstånd på obegränsad tid, och införandet av en ny huvudprincip ser inte ut att förverkligas inom den närmsta tiden, något som kommer utvecklas i kapitel 6.2.⁸⁶

⁷⁹ 24 kap. 1 § miljöbalken. Se Wik, Miljöbalken 24 kap. 1 §, Karnov (hämtad 2020-02-28).

⁸⁰ 26 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken. Se Bengtsson m.fl., *Miljöbalken*, kommentar till 26 kap. 9 § (publicerad 2020-05-14).

⁸¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 272 f.

⁸² Prop. 1997/98:45, del 1, s. 344 f., 478 f. och 552; Michanek och Zetterberg (2017) s. 416.

⁸³ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 480.

⁸⁴ I 24 kap. 5 § miljöbalken anges under vilka förutsättningar ett tillstånd och villkor kan omprövas.

⁸⁵ 24 kap. 3 § miljöbalken. Återkallelse kan aktualiseras vid andra situationer vilket framgår av bestämmelsen.

⁸⁶ Naturvårdsverket (2019), *Fördjupad utvärdering av miljömålen*, s. 22 och 24.

Mot bakgrund av detta finns det därför anledning att ställa höga krav på den utredning som läggs fram under tillståndsprocessen så att en miljöfarlig verksamhet inte leder till onödig miljöpåverkan under flera år. Bevisbördan är placerad hos sökanden, ofta en redan befintlig verksamhetsutövare. Processledningsansvaret ligger hos prövningsmyndigheten, för A-verksamheter en mark- och miljödomstol. I centrum för prövningen står beslutsunderlaget, främst miljökonsekvensbeskrivningen, som ska ligga till grund för tillståndet och dess villkor. Det är ofta många och komplexa frågor som ska behandlas inom ramen för en tillståndsprövning och det kan ibland uppstå problem med att formulera skarpa och tydliga villkor, men en reglering av verksamheter krävs för att uppfylla hänsynsreglerna och miljöbalkens mål.

Av olika skäl kan det uppstå en osäkerhet i utformningen av ett ändamålsenligt villkor. Ett slutligt fastställt villkor som är formulerat som ett *begränsningsvärde* kommer med största sannolikhet gälla för utan tidsbegränsning, eller tills tillståndet omprövas. Om värdet är för strängt utformat föreligger det en risk att utövaren överskrider villkoret, vilket är straffsanktionerat, men kan eventuellt öka miljöarbetet för att nå villkoret. Om värdet är för hög, för långt ifrån de verkliga utsläppen, kan det leda till en onödig belastning på miljön och små incitament för utövaren att driva på miljöarbetet.

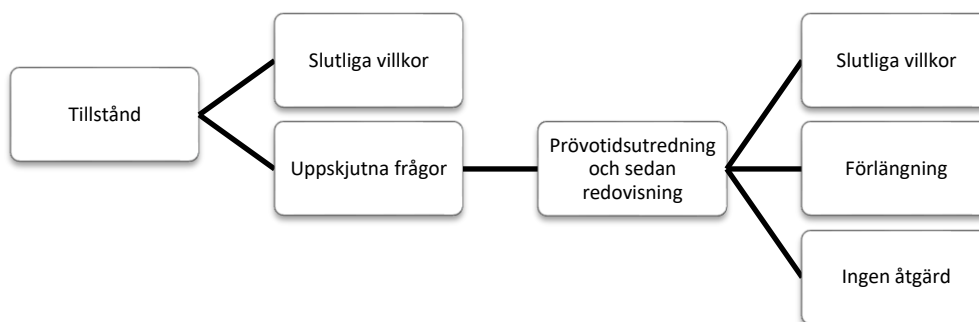
Detta dilemma kan möjligtvis lösas genom att föreskriva en prövotid med stöd av 22 kap. 27 § miljöbalken. En utövare kan under prövotiden få utreda de ekonomiska och tekniska förutsättningarna för att nå ett visst begränsningsvärde eller att helt enkelt reducera utsläppen så mycket som möjligt. Det kan också innebära att en ny teknik utreds vilket ligger i linje med att bästa möjliga teknik används. Mot detta ställs frågan om bestämmelsens ordalydelse och lagstiftarens intentioner ger ett sådant utrymme.

4 Prövotidsförordnande enligt 22 kap. 27 § miljöbalken

4.1 Inledning

Villkor för en miljöfarlig verksamhet ska som huvudregel fastställas i samband med att tillstånd meddelas. Som tidigare beskrivits är det inte helt enkelt att veta vilka villkor som är mest ändamålsenliga eller bidrar till störst miljönytta mot bakgrund av att det råder osäkerhet gällande verksamhetens verkningar. När exempelvis en tidigare oprövad reningsteknik ska installeras kan det vara lämpligt att skjuta upp villkorsfrågor som hänförs till tekniken. Först när tillräcklig erfarenhet vunnits kan frågan tas upp för slutligt avgörande.⁸⁷

Ett sådant uppskovsbeslut innebär att vissa frågor sätts på provotid med stöd av 22 kap. 27 § miljöbalken. Ett provotidsförordnande kan illustreras på följande vis. Domstolen meddelar tillstånd, vilket innebär att bolaget kan få påbörja verksamheten. Samtidigt som slutliga villkor fastställs kan vissa frågor skjutas upp. Som figuren visar kan ett provotidsförordnande leda till att slutliga villkor sätts efter att utredningar gjorts och redovisats inför domstolen, eller så kan provotiden förlängas. Perioden kan också avslutas utan att domstolen föreskriver slutliga villkor eller krav på att särskilda åtgärder ska vidtas.⁸⁸



Figur 1. En illustration av provotidsförordnade enligt 22 kap. 27 § miljöbalken.

⁸⁷ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 247.

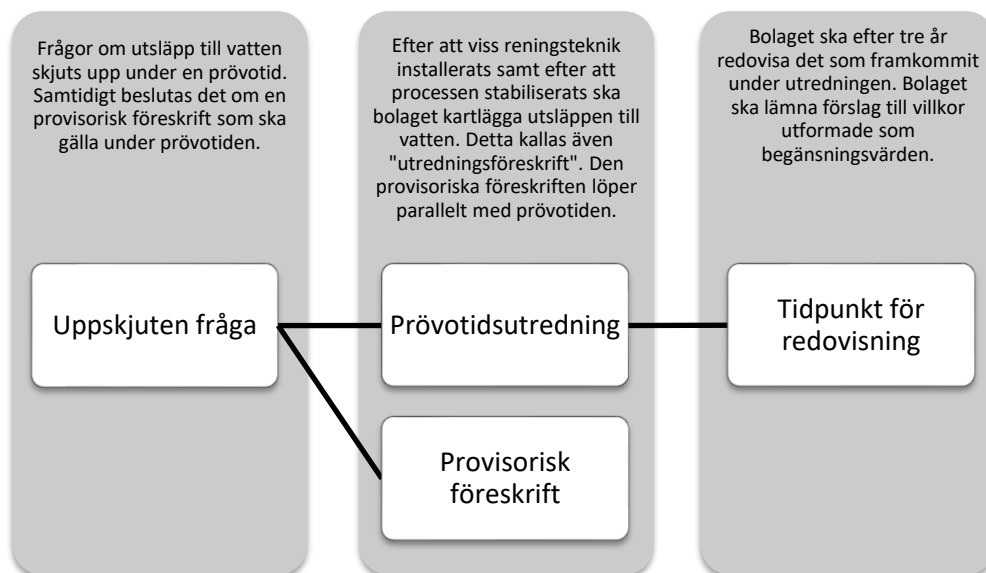
⁸⁸ Michanek och Zetterberg (2017) 397 f.

4.2 Att skjuta upp en fråga under en prövotid

I 22 kap. 27 § första stycket miljöbalken anges följande:

”När verkningar av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet, får mark- och miljödomstolen vid meddelande av tillstånd till verksamheten skjuta upp frågan om ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan.”

Av första stycket framgår att en mark- och miljödomstol i ett ansökningsmål kan skjuta upp vissa villkorsfrågor under en prövotid till dess erfarenhet av verksamhetens inverkan har erhållits. En sådan tillståndsdom kallas även del-dom eftersom alla frågor inte är slutligt avgjorda. Det ska således råda en osäkerhet kring vilka verkningar som verksamheten kan ge upphov till, men sökanden ges möjlighet att under en prövotid utreda detta. Domstolen ska därför även besluta om vilken utredning som senare ska redovisas. Ett prövotidsförfarande kan, men behöver inte, utmynna i att domstolen vid ett senare skede fastställer de slutliga villkoren i en eller flera frågor.⁸⁹



Figur 2. Förfarandet kan beskrivas enligt denna figur. Uppgifterna är hämtade från ”Skoghall”-målet, mål nr M 10029-18, för att exemplifiera vad som sker under prövotiden.

⁸⁹ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken*, kommentar till 22 kap. 27 § miljöbalken (publicerad 2020-05-14).

Ett prövotidsförordnande får även andra rättsliga effekter än slutliga villkor. De frågor som skjuts upp är inte slutligt avgjorda och omfattas därför inte av andra bestämmelser som gäller för slutliga villkor, exempelvis omprövningsreglerna i 24 kap. miljöbalken. Domstolen har en viktig uppgift att avgränsa och precisera de uppskjutna frågorna eftersom dessa sätter ramen för den bedömning som ska göras när prövotiden löpt ut. Det finns möjlighet att skjuta på frågorna under en ytterligare tid, men det är inte möjligt att därtill pröva andra frågor som saknar samband med de uppskjutna frågorna.⁹⁰

Vidare anges i bestämmelsen att ett tillstånd ska meddelas och det är därför inte möjligt att skjuta upp frågor som rör *tillåtligheten* för verksamheten.⁹¹ Om prövningsmyndigheten skjuter upp frågor som rör själva tillståndet och verksamhetens tillåtlighet kan det anses innebära rättegångsfel. Mark- och miljööverdomstolen har slagit fast att villkoren som fastställs i samband med tillstånd måste gå att utnyttja åtminstone till huvuddelen, annars ska inte tillstånd ges. Om tillståndsfrågor skjuts upp under en prövotid kan konsekvensen bli att en prövotidsutredning visar på behov av villkor som begränsar möjligheten att nyttja tillståndet.⁹²

4.2.1 Bestämmelsens rättshistoriska bakgrund

Lagstiftarens motiv till bestämmelsen i miljöbalken är kortfattade. Av författningskommentaren går det att utläsa att ett uppskottsbeslut enbart bör meddelas när det föreligger ett *verkligt* behov. Oprövad reningsteknik nämns som ett exempel på verkningar som kan vara svåra att bedöma på förhand. Vidare framhålls att villkor i regel ska fastställas i samband med tillståndsgivningen.⁹³ Det finns därför anledning att beröra vad som går att utläsa ur tidigare lagstiftning och förarbeten. Den aktuella paragrafen i miljöbalken går tillbaka till bestämmelser av motsvarande innehåll som funnits i äldre rätt.

⁹⁰ Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 oktober 2016 i mål nr M 10214-15. Av domskälen framgår att endast de frågor som skjuts upp med stöd av 22 kap. 27 § miljöbalken kan prövas när prövotidsförfarandet avslutas. Andra frågor är i samband med tillståndsbeslutet redan slutligt avgjorda och kan i princip bara angripas med stöd av 24 kap. miljöbalken, dvs. bestämmelserna om omprövning och återkallelse. Se även Bengtsson m.fl., *Miljöbalken*, kommentar till 22 kap. 27 § miljöbalken (publicerad 2020-05-14).

⁹¹ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken*, kommentar till 22 kap. 27 § miljöbalken (publicerad 2020-05-14).

⁹² Se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 april 2015 i mål nr M 6485-14. Samma dag meddelades dom i 14 andra mål som behandlade samma sak, uttag av ytvatten ur en å. Samtliga 14 fastighetsägare ansökte om lagligförklaring av redan pågående uttag av ytvatten.

⁹³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 246 f.

Först i den tidigare gällande vattenlagen från år 1918, även benämnd som den äldre vattenlagen, och sedan i miljöskyddslagen från år 1969.⁹⁴

I en proposition från år 1952 föreslog lagstiftaren att uppskovsförfarandet skulle kodifieras genom en uttrycklig bestämmelse i 1918 års vattenlag. Detta motiverades med att förfarandet att skjuta upp svårbedömda frågor med avseende på ersättning till sakägare redan tillämpades i praxis, då med stöd av en bestämmelse om oförutsedda skador. Utredningen till lagförslaget visade att skadorna egentligen var förutsägbara men att det kunde råda osäkert gällande verkningarnas omfattning. Det behövdes en regel som var anpassad efter sådana situationer och bestämmelsen fick därför följande lydelse.⁹⁵

11 kap. 66 § vattenlagen (1918:523)

”2 mom. Vid meddelande av tillstånd till företag enligt denna lag äge vattendomsstolen, där verkningarna av företaget i visst hänseende icke med erforderlig säkerhet kunna förutses, utan hinder av vad i 62 § finnes stadgat i avbidan på erfarenhetens rön uppskjuta frågan om de föreskrifter, som i denna del erfordras angående ersättning eller annat.”

Det ska här framhållas att vattenkraftens utbyggnad var högst angelägen ur allmän synpunkt vid den tidpunkt som lagförslaget lades fram och det fanns ett önskemål att skynda på tillståndsprocessen. Lagförslaget gick huvudsakligen ut på att utöka möjligheten till att meddela deldom i ansökningsmål så att verksamheten kunde påbörjas så fort som möjligt.⁹⁶

I propositionen betonades det att prövotidsförfarandet enbart var ett undantag från huvudregeln att alla villkor skulle meddelas i samband med tillståndet. Om det fanns andra sätt att utreda de svårbedömda frågorna skulle de sätten användas i första hand, medan uppskovet var tillämpligt vid verkligt trängande behov. Ändå förutspåddes att det i åtskilliga fall skulle vara lämpligt att utreda verksamhetens verkningar, särskilt när det gällde stora verksamheter där skadeverkningarna ofta var av komplicerad natur.⁹⁷

⁹⁴ År 1984 trädde en ny vattenlag i kraft, vattenlag (1983:291), vilket medförde att 1918 års vattenlag benämns som ”den äldre vattenlagen”. Vattenlag (1983:291) upphävdes i samband med miljöbalkens ikraftträdande.

⁹⁵ Prop. 1952:52, s. 29 och 48 f.

⁹⁶ Prop. 1952:52, s. 19 och 44 f. Vattenlagstiftningen tog främst sikte på hur ersättningen till sakägare skulle fastställas. Det förs inga resonemang kring vilka eventuella miljöeffekter i stort som verksamheten kan orsaka eller hur detta ska regleras, jfr Michanek och Zetterberg (2017) s. 72.

⁹⁷ Prop. 1952:52, s. 49.

De sakkunniga i utredningen såg en viktig fördel med förfarandet. Vatten- domstolen gavs tillfälle att utse sakkunniga eller på annat sätt följa förhållan- denas utveckling. Domstolen kunde med uppskovsbeslutet ge direktiv för ut- redningar och observationer samt vid behov meddela bestämmelser som till- godosåg ersättningen för de skadelidande till dess ersättningsfrågan slutligen avgjorts. Ett uppskovsbeslut kunde också innehålla krav på att sökanden vid- tog åtgärder för att motverka skador och olägenheter för motstående intres- sen.⁹⁸

Prövotidsförfarandet skulle enbart vara möjligt att tillämpa efter att domsto- len funnit verksamheten som sådan tillåtlig. Det ansågs vara en sådan själv- klarhet att det inte behövdes framgå direkt av lagtexten. Man lämnade även över till domstolen att besluta om uppskovet skulle gälla under en viss tid eller löpa tills vidare, men att det ska framgå ur lagtexten att de uppskjuta frågorna ska avgöras så snart som möjligt.⁹⁹

Vid införandet av miljöskyddslagen år 1969 såg lagstiftaren en anledning till att efterbilda prövotidsförfarandet i vattenlagen. Av förarbeten till miljö- skyddslagen återupprepades samma argument som i 1952 års proposition. En fotnot i författningskommentaren hänvisar även direkt till nyss nämnda pro- position.¹⁰⁰ I miljöskyddslagen kom prövotidsförordnandet till uttryck på föl- jande vis.¹⁰¹

21 § första stycket miljöskyddslag (1969:387)

”Om det när tillstånd till miljöfarlig verksamhet läm- nas ej tillräckligt säkert kan bedömas vilka villkor som bör gälla i visst avseende, får avgörandet i denna del uppskjutas till dess erfarenhet av verksamheten vun- nits.”

I författningskommentaren till 21 § miljöskyddslagen vidhöll lagstiftaren att samtliga villkor som huvudregel skulle fastställas i samband med att tillstånd meddelades. Prövotidsförfarandet skulle därför tillämpas restriktivt. Sam- mantaget går det att utläsa att man införde prövotidsförfarandet i miljöskydd- slagen baserat på samma synsätt som under 1950-talet.¹⁰²

⁹⁸ Prop. 1952:52, s. 28 f.

⁹⁹ Prop. 1952:52, s. 50.

¹⁰⁰ Prop. 1969:28, s. 276. Prövotidsförordnandet kunde ske på bestämd eller obestämd tid och prövningsmyndigheten ansvarade för att frågan prövades så snart som möjligt. Enligt motiven förelåg heller inget hinder att prövningen skedde succesivt om det bedömdes som lämpligt.

¹⁰¹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 174. Miljöskyddslagen utvecklades ur vattenlagstiftningen. Miljöskyddslagen var en av de lagar som upphävdes och slogs samman med miljöbalken.

¹⁰² Prop. 1969:28, s. 276.

Prövotidsförfarandet går således att härleda tillbaka till 1950-talet. Från 1918-års vattenlag, via miljöskyddslagen, till att sedan med vissa språkliga förändringar regleras i 22 kap. 27 § miljöbalken.

4.2.2 En samstämmig miljörättslig litteratur

Enligt rättskälleläran ska lagtexten beaktas, förarbeten och prejudikat bör beaktas och slutligen får doktrin beaktas.¹⁰³ Den miljörättsliga litteraturen ger en knapphändig beskrivning av 22 kap. 27 § miljöbalken och dess innebörd i såväl miljöbalken som miljöskyddslagen. Vid en genomgång av, för ämnet, relevant litteratur saknas utförliga och detaljerade analyser av provotidsförfarandet. I jämförelse med övriga bestämmelser för tillståndprocessen nämns provotider närmast i förbifarten och ofta i samband med diskussion kring tidsbegränsade tillstånd.

Under miljöskyddslagens tid skulle tidsbegränsade tillstånd meddelas endast i undantagsfall. Tidsbegränsade tillstånd användes då i syfte att fastställa en avvecklingstid för befintliga men olämpliga verksamheter eller i syfte att tvinga fram en ny ansökan. Om det rädde osäkerhet gällande verksamhetens störningar, men inte tillåtligheten, bedömdes det vara bättre att skjuta upp avgörandet än att meddela ett tidsbegränsat tillstånd. Bjällås och Rahmn påpekar att provotidsförfarandet användes i betydligt högre utsträckning än den restriktivitet som lagstiftaren angett i lagförarbeten.¹⁰⁴

Enligt Westerlund var det mycket vanligt att koncessionsnämnden sköt upp vissa frågor om slutliga villkor med stöd av 21 § miljöskyddslagen.¹⁰⁵ Bolaget gavs på så sätt möjlighet att ge förslag på slutliga villkor och göra utvärderingar.¹⁰⁶ Westerlund kunde se att möjligheten till uppskjutande av vissa frågor motverkade stälheten i kravet på bästa möjliga teknik enligt 5 § miljöskyddslagen, idag 2 kap. 3 § miljöbalken. Samtidigt påpekar Westerlund att provotider inte skulle användas i syfte att ge bolagen anstånd eller för att ge tillstånd trots dåligt beslutsunderlag.¹⁰⁷

Bengtsson beskriver att provotider med stöd av 21 § miljöskyddslagen kunde tillämpas när det var svårt att avgöra hur långtgående skyddsåtgärder som var nödvändiga. Efter att den planerade verksamheten tagits i drift var det möjligt att se hur svåra störningar som uppkommit. Under provotiden var det mycket

¹⁰³ Kleineman (2018) s. 21.

¹⁰⁴ Bjällås och Rahmn (1996) s. 109.

¹⁰⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 338. Koncessionsnämnden för miljöskydd var en prövningsmyndighet under miljöskyddslagens tid ersattes av mark- och miljödomstolar i samband med miljöbalkens ikraftträdande.

¹⁰⁶ Westerlund (1981) s. 217.

¹⁰⁷ Westerlund (1990) s. 290 f.

viktigt att kontrollera att verksamheten genomförde föreskrivna utredningar. Vidare påpekar Bengtsson att beslut om prøvotider var vanligt i besvärliga mål och betydligt vanligare än vad lagstiftaren tänkte sig från början.¹⁰⁸

Rubenson kommenterar kortfattat att regeringen hade för avsikt att tidsbegränsade tillstånd skulle meddelas i högre utsträckning. Rubenson tycktes ändå se att domstolens praxis för miljöfarlig verksamhet uppvisade en benägenhet att använda sig av prøvotider istället. Rubenson tillägger att det dock finns flera exempel på när domstolarna tillämpar tidsbegränsade tillstånd.¹⁰⁹

Sammanfattningsvis förefaller det råda en samstämmig uppfattning i doktrin om att prøvotider används i högre grad än lagstiftaren tänkt sig. Det ska här noteras att det saknas hänvisning till vilket underlag som ligger till grund för denna uppfattning. På samma sätt har det inte gjorts en analys av underrättspraxis som ger en heltäckande bild av hur prøvotider användes eller används.

4.3 Provisoriska föreskrifter under prøvotiden

Under prøvotiden kan det i vissa fall krävas en tillfällig reglering av exempelvis utsläppen av de ämnen som är föremål för prøvotiden. Enligt 22 kap. 27 § andra stycket miljöbalken ska domstolen meddela provisoriska föreskrifter om det kan antas uppkomma en mera kännbar skada eller förlust. Det kan då röra sig om krav på skadeförebyggande åtgärder, skyddsåtgärder eller andra nödvändiga försiktighetsmått. De provisoriska föreskrifterna kan ändras så länge prøvotidsförfarandet pågår.¹¹⁰ Ändringen ska kunna ske på ett smidigare och friare sätt än om det rör sig om omprövning av slutliga villkor.¹¹¹

En prövningsmyndighet kan överlåta till tillsynsmyndigheten att meddela provisoriska föreskrifter. Det kan ske med stöd av 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken, som tillåter delegation av fastställande av villkor i frågor som är av mindre betydelse. I ett avgörande från Högsta domstolen har denna tolkning godkänts med hänsyn till de begränsade rättsverkningar ett provisoriskt villkor har till skillnad mot ett slutligt villkor.¹¹²

¹⁰⁸ Bengtsson (1986) s. 59 f.

¹⁰⁹ Rubenson (2017) s. 169.

¹¹⁰ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken*, kommentar till 22 kap. 27 § miljöbalken (publicerad 2020-05-14).

¹¹¹ Detta anses vara ett av syftena med att meddela provisoriska föreskrifter istället för slutliga villkor, se domskälen i MÖD 2006:39.

¹¹² NJA 2005 s. 709; Bengtsson m.fl., *Miljöbalken*, kommentar till 22 kap. 25 § miljöbalken (publicerad 2020-05-14).

Denna typ av förfarande med tillfälliga och provisoriska föreskrifter återfanns även i miljöskyddslagen och vattenlagstiftningen. Provisoriska anordningar och andra åtgärder kunde behöva vidtas i syfte att undvika onödiga olägenheter.¹¹³

4.4 Prövotidsförfarandets avslutande

I samband med prövotidsförordnandet beslutar domstolen vilken utredning som ska utföras och när den ska redovisas. Den uppskjutna frågan ska tas upp för avgörande så snart som möjligt. Enligt 22 kap. 27 § tredje stycket miljöbalken ansvarar mark- och miljödomstolen för att den uppskjutna frågan följs upp.¹¹⁴ Målet inte kan avslutas förrän de uppskjutna frågorna är slutligt avgjorda. Prövningsmyndigheten meddelar en deldom i avvaktan på att de i deldomen angivna prövotidsutredningarna inkommer, se figur 1. Om prövotiden ska förlängas bör prövningsmyndigheten ta hänsyn till motstående intressen som kan tala för att prövotiden i stället bör avslutas.¹¹⁵

Det saknas en närmare precisering i paragrafen om hur lång tid som verksamhetsutövaren har på sig att utreda frågan ytterligare eller när domstolen ska ta upp frågan för slutligt avgörande. En möjlig förklaring till detta går att läsa i propositionen från 1952 när prövotidsförfarandet kodifierades i lagtexten och där följande avvägning gjordes. Lagtexten skulle inte tyngas med en precisering, utan det var upp till domstolen att bedöma i varje enskilt fall om prövotiden skulle löpa under viss tid eller tills vidare. Det bedömdes som tillräckligt med en uttrycklig erinran om att avgörandet skulle ske så snart som möjligt. Ett liknade övervägande gjordes vid införandet av 21 § i miljöskyddslagen. Prövotiden kunde löpa tills vidare eller vara tidsbestämt och prövningsmyndigheten ansvarade för att den uppskjutna frågan så snart som möjligt togs upp för slutligt avgörande.¹¹⁶

I författningskommentaren till 22 kap. 27 § miljöbalken nämns inte tidsramen för prövotiden, trots att bestämmelsen innehåller en liknande erinran som i äldre rätt. Det är därför oklart om det går att skjuta upp vissa villkorsfrågor under en obestämd tid. Denna tidsaspekt kan ha varit en orsak till att koncessionsnämnden tillämpade prövotider på ett mer generöst sätt än dagens mark- och miljödomstolar.

¹¹³ Prop. 1969:28, s. 276.

¹¹⁴ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken*, kommentar till 22 kap. 27 § miljöbalken (publicerad 2020-05-14).

¹¹⁵ Svensson, *Miljöbalk (1998:808) 22 kap. 27 §*, Lexino (senast uppdaterad: 2020-03-27).

¹¹⁶ Prop. 1952:52, s. 50; prop. 1969:28, s. 276.

4.5 Avslutande kommentar om intentionen med prøvotider

Av det material som hittills har redovisats går det att delvis besvara den första frågeställningen om bestämmelsens innebörd. Inom ramen för tillståndsprocessen i ansökningsmål kan vissa framtida verkningar av en verksamhet vara svårbedömda. Det kan då bli aktuellt att tillämpa en prøvotid i avvaktan på mer erfarenhet av verkningarna. Men, eftersom tillåtligheten inte får skjutas upp får osäkerheten inte hänföra sig till en allt för stor del av verksamhetens inverkan på miljön. I sådana fall ligger det närmast till hands att avslå ansökan.

Lagtexten ger utrymme för att skjuta upp vissa frågor till ett senare tillfälle. Huvudregeln är att alla frågor prövas i ett sammanhang och prøvotidsförfarandet ska tillämpas restriktivt. I alla fall om lagstiftarens intentioner beaktas. Samma intentioner, men ur olika kontext, har bibehållits sedan kodifieringen under 50-talet. Ändå beskriver både lagförarbeten¹¹⁷ och miljörettslig litteratur¹¹⁸ en motsatt tillämpning.

Prövotider tycks användas i högre utsträckning än vad lagstiftaren tänkt sig men ändå framgår det inte explicit av lagtexten att prøvotider är en typ av undantag eller ska användas när ett verkligt behov föreligger. Det ska här återigen framhållas att den miljörettsliga litteraturen inte redogör för vilket underlag som ligger till grund för den samstämmighet som råder gällande överanvändningen av prøvotider. Möjligtvis går det att genomföra en empirisk studie av hur många tillståndsdomar som inbegriper ett prøvotidsförfarande i en eller flera frågor. Men, är det relevant att studera det totala antalet prøvotider som varje år meddelas för miljöfarliga verksamheter?

Det som snarare är intressant och avgörande för miljönyttan är på *vilka grunder* prøvotider tillämpas. I lagtexten framgår det uttryckligen vilka omständigheter som ska antas föreligga för att motivera ett prøvotidsförordnande: ”När verkningar av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet [...]”. Det är därför relevant att studera vilka frågor som inryms i bestämmelsen och som kan skjutas upp.

¹¹⁷ I propositionen till miljöskyddslagen framgår att prøvotider var vanligt i vattenmål, d.v.s. enligt vattenlagstiftningen, jfr prop. 1969:28, s. 276.

¹¹⁸ Jfr avsnitt 4.2.2.

5 Tillämpningen av prövotider

5.1 Inledning till rättsfallsanalyserna

Lagstiftaren anger i författningskommentaren till 22 kap. 27 § miljöbalken ett exempel på när prövotider kan användas: när en ny reningsteknik ska installeras. Bestämmelsen borde även vara tillämplig i andra fall, förutsatt att de i lagtexten angiva omständigheterna föreligger. Pondera att prövotider har använts och används i betydligt högre utsträckning än lagstiftaren tänkt sig. Det leder vidare till att ifrågasätta om bestämmelsen om prövotider används enligt dess ordalydelse, det vill säga när det föreligger ett verkligt behov av avsteg från huvudprincipen om att villkor ska fastställas i samband med tillståndet.

I detta kapitel ska en egen studie av tillämpningen av 22 kap. 27 § miljöbalken presenteras. Syftet med analyserna är att kunna besvara uppsatsen andra frågeställning: hur tillämpas 22 kap. 27 § miljöbalken? Efter att ha följt kriterierna som anges i metodavsnittet 1.4.1 har sex rättsfall valts ut baserat på hur utförligt tillämpningen av prövotidsförordnandet behandlas.¹¹⁹ Dessa rättsfall har sedan delats in efter gemensamma nämnare.

Miljömål innefattar vanligtvis ett omfattande material och komplexa villkorsfrågor. Rättsfallsreferaten är därför avgränsade till att enbart ta upp den bakgrund och omständigheter som är relevant för avgörandet i den eller de frågor som är föremål för ett prövotidsförordnande. Samtliga rättsfall innehåller således flera motparter, yrkanden och frågor än vad som återges i rättsfallsreferaten. Exempelvis kan Naturvårdsverket ha överklagat utformningen av ett slutligt villkor som rör utsläpp till luft, men eftersom den uppskjutna frågan gällde utsläpp till vatten återges inget av Naturvårdsverkets yrkande och inställning i referatet.

5.2 Underlagets betydelse för prövotiden

I detta avsnitt ska tre rättsfall analyseras. Det rättsfallen har gemensamt är underlagets betydelse för domstolens bedömning av om frågan ska skjutas upp eller inte.

¹¹⁹ Ett tio-tal rättsfall uppfyllde kriterierna. Slutligen avgjorde domskälen och domslutet hur relevant rättsfallet var för min fallstudie. I flera av de bortvalda fallen ändrades utredningsföreskrifter eller de provisoriska föreskrifterna rent språkligt. Det rörde sig således inte om avvägningar avseende den uppskjutna frågan.

5.2.1 Avfallsanläggning i Njudung

Bakgrund

En avfallsanläggning beviljades tillstånd för befintlig verksamhet samt ökad hantering av icke-farligt avfall.¹²⁰ En central fråga i målet gällde hanteringen av det lakvatten¹²¹ som renades externt i det kommunala reningsverket. Mark- och miljödomstolen instämde i länsstyrelsens uppfattning om att lakvatten från avfallsdeponier rent principiellt inte ska belasta kommunala reningsverk, men fann ändå inget behov av långtgående krav på lokal rening. Som skäl anfördes att icke-farligt avfall normalt sett inte förväntas innehålla farliga ämnen och att reningsverkets företrädare inte hyste några farhågor över fortsatt mottagande. Istället för att skjuta upp frågan skulle det i villkor föreskrivas krav på analys av vissa farliga ämnen i lakvattnet.

Parternas yrkanden och inställning i Mark- och miljööverdomstolen

Länsstyrelsen överklagade och vidhöll sitt yrkande om prövotid. Enligt länsstyrelsen krävdes en fördjupad karakterisering av farliga ämnen i vattnet för att kunna bedöma vad som utgör bästa möjliga teknik samt om det var skäligt att göra ett undantag från kravet på lokalt omhändertagande. Bolaget medgav prövotidförordnande i andra hand, men ansåg att avledning till reningsverket var mest ändamålsenligt och till störst miljönytta. Bolaget såg en risk i att en prövotidsutredning kunde leda till att lakvattnet inte fick avledas till reningsverket och därmed medföra negativ inverkan på möjligheterna att fortsätta lagra icke-farligt avfall.

Mark- och miljööverdomstolens domskäl för ett prövotidsförordnande

I tidigare avgöranden hade Mark- och miljööverdomstolen ansett att lakvatten generellt sett inte bör ledas till kommunala reningsverk, men hade i enskilda fall godtagit avledning under en begränsad tid. Alla verksamhetsutövare är skyldiga att utföra nödvändiga skyddsåtgärder och vidta de försiktighetsmått som krävs samt använda bästa möjliga teknik, så långt det inte anses orimligt efter en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.¹²²

Mark- och miljööverdomstolen fann att bolaget hade att visa att avledning till reningsverket, som bolaget var huvudman för, var lämpligt. Reningsverkets acceptans till fortsatt överföring kunde inte ensamt avgöra om överföringen var lämplig. Utredningen i målet visade att ämnena i lakvattnet inte klarade

¹²⁰ Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 juni 2018 i mål nr M 6745–17.

¹²¹ Vätska som efter att ha varit i kontakt med avfallet lämnar en deponi eller som innehålls i en deponi. Se begreppsförklaring <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-8306-9.pdf?pid=3993>

¹²² Se även avsnitt 2.5.

anslutningspolicyns krav på nedbrytbarhet och det saknades närmare utredning av hur den framtida ökade hanteringen av icke-farligt avfall skulle påverka föroreningshalten i lakvattnet.

Domstolen upphävde villkoret och ersatte det med ett prövotidsförordnade. Restriktiviteten som råder vad gäller avledning av lakvatten till kommunalt reningsverk beaktades och det bedömdes heller inte orimligt att bolaget under en prövotid utreder kostnaderna och förutsättningarna för ett lokalt omhändertagande av lakvatten från icke-farligt avfall. Under prövotiden skulle bolaget också genomföra en fördjupad karakterisering av lakvattnet och inom tre år redovisa förekomsten av vissa farliga ämnen.

En djupare analys av rättsfallet

Det kan ifrågasättas om det förelåg ett verkligt behov av en prövotidsutredning i detta mål. Mark- och miljööverdomstolen markerade att praxis är att ett kommunalt reningsverk inte ska belastas med lakvatten och framhöll att det inte var reningsverkets inställning som skulle avgöra om avledningen var miljömässigt motiverat. Förvisso förelåg en viss osäkerhet av de framtida föroreningshalterna, men en viss skepsis måste dock riktas mot underinstansen processledning. Det framgår att länsstyrelsen redan där uppmärksammade att underlaget innehöll brister. Dels hade inte alla förorenande ämnen i vattnet undersökts och redovisats, dels är lakvattenhanteringen en stor och viktig fråga som borde avgöras i samband med prövningen.

Bolagets bemötande skapar desto mer tvivel gällande underlagets kvalitet. Lokalt omhändertagande avfärdades med argument som ”obefintlig miljönytta” och senare en farhåga att en prövotidsutredning skulle visa att lakvattnet inte får avledas till reningsverket. Detta kan tolkas som en medvetenhet av att mer långtgående krav kunde ställas, och att utfallet vid en rimlighetsavvägning skulle visa att kostnaden var rimlig med hänsyn till den ökade miljönyttan.

Sammantaget tyckts det tveksamt om 22 kap 27 § miljöbalken tillämpats på så sätt som ordalydelsen ger uttryck för. Verkningarna var delvis osäkra, men inom ramen för tillståndsprövningen hade bättre underlag kunnat inhämtas och presenteras. Genom att Mark- och miljööverdomstolen skjuter upp frågan tillåts bristerna i en utredning läkas. Alternativet hade varit återförvisning och en förlängd tillståndsprövning.

5.2.2 Massabruk i Östrand

Bakgrund

I målet¹²³ prövades en ansökan om tillstånd till befintlig och betydande ökning av produktionen vid ett massabruk. Bolaget meddelades tillstånd av mark- och miljödomstolen som även beslutade att skjuta upp vissa frågor under en prövotid. Två centrala frågor i målet var hur utsläpp till luft av kväveoxider¹²⁴ och svavel¹²⁵ skulle regleras. För utsläppet av kväveoxider hade mark- och miljödomstolen skjutit upp frågan under en prövotid och för utsläpp av svavel hade domstolen föreskrivit ett slutligt villkor.

Parternas yrkanden och inställning i Mark- och miljööverdomstolen

Naturvårdsverket och bolaget överklagade domen. Vad gäller utsläpp av svavel yrkade Naturvårdsverket i första hand på en skärpning av villkoret och i andra hand prövotidsförordnande i syfte att nå lägre utsläppsnivåer. Bolaget motsatte sig ändring och ansåg att yrkade värden var betydligt lägre än det strängaste villkoret i branschen, men medgav delar av prövotidsyrkandet. Parterna var eniga om att frågan om utsläpp av kväveoxider skulle skjutas upp, men hade olika uppfattning gällande vilken reningsmetod som skulle utredas under prövotiden.

Mark- och miljööverdomstolens domskäl för ett prövotidsförordnande

Utgångspunkten för Mark- och miljööverdomstolens bedömning var att verksamhetens utsläpp per ton producerad massa skulle motsvara nivån för de miljömässigt bästa bruken i Sverige.

Förutsatt att ytterligare utsläppsreducerande åtgärder vidtogs, bedömde domstolen att det fanns skäl som talade för en skärpning av villkoret för svavelutsläpp. Parterna hade däremot redovisat olika mätresultat av framtida svavelutsläpp, vilket gav upphov till en osäkerhet i det tillgängliga underlaget. Domstolen fann att övervägande skäl talade för att frågan skulle skjutas upp två år och förenas med ett ambitiöst målsättningsvärde för prövotidsutredningen. Detta med hänsyn till att den framtida anläggningen både hade förutsättningarna och berättigade förväntningar på att klara höga miljökrav. Domstolen framförde även en förmaning att bolaget inför prövotidsredovisningen åtgärdade bristerna i sin mätnoggrannhet så att beslutsunderlaget blev fullödigt.

¹²³ Mark- och miljööverdomstolens dom den 1 juli 2016 i mål nr M 11173-15.

¹²⁴ Kväveoxider är ett samlingsnamn för kvävedioxid och kväveoxid. Kväveoxider irriterar luftvägar och är giftiga, se <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Luftforenningar/Kvaveoxider/>

¹²⁵ Svavel i luft kan orsaka andningsbesvär och kan orsaka försurning i vatten och mark, se <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Luftforenningar/Svaveldioxid/>

I frågan om utsläpp av kväveoxider hade domstolen att avgöra om prøvotidsutredningen skulle utvidgas med krav på undersökning av en särskild reningsteknik eller inte. Bolaget hade påtalat en oro inför de säkerhetsrisker som metoden innebar, medan Naturvårdsverket hade påvisat praktiska exempel där risken bedömts som liten. Mot bakgrund av att produktionsökningen motiverade kraftfulla åtgärder för att motverka ökade utsläpp, fann domstolen att den omtvistade reningstekniken kunde vara en verksam metod för ändamålet i kombination med ett ambitiöst mål med utsläppsminskningen.

En djupare analys av rättsfallet

Mark- och miljööverdomstolen uttalar sig tydligt i frågan om de miljökrav som bör ställas på anläggningar som ökar sin produktion och moderniserar delar av anläggningen. En modern anläggning ska inte innehålla samma utsläppsnivåer som en äldre anläggning, även om gällande BAT-intervall innehålls. Tvärtom ska en sådan anläggning vara i nivå med de miljömässigt bästa inom branschen i hela landet.

Prövotiden kan i fråga om svavelutsläppen eventuellt leda till en ökad miljönytta. Det är dock tveksamt om omständigheterna enligt 22 kap. 27 § miljöbalken verkligen föreligger i detta fall. Mark- och miljööverdomstolen anförde att osäkerheten hänfördes till beräkningar av utsläppen. Lagg där till att domstolen antyder att bolaget medgett brister i mätnoggrannheten. Är det förenligt med kunskapskravet enligt 2 kap. 2 § miljöbalken att vid tidpunkten för prövningen inte ha tillräcklig kunskap om sin verksamhet? En välvillig tolkning är att framtida utsläpp kan vara komplicerade att räkna ut, även om det borde kunna ställas krav på att räkna ut konsekvenserna av produktionsökningen. Det går dock inte att frånga kunskapskravet gällande de faktiska utsläppen som verksamheten orsakar.

Rättsfallet belyser dessutom vikten av ändamålsenliga prøvotidsutredningar. Det huvudsakliga målet med prøvotiderna var att kunna fastställa skarpa villkor. Bolaget skulle utreda möjliga åtgärder för att reducera utsläppen med målet att komma ner till en viss utsläppsnivå. Efter prøvotiden skulle kostnader för möjliga åtgärder redovisas och därefter kunde en rimlighetsavvägning göras om åtgärderna anses miljömässigt motiverade. När det gäller kväveoxidutsläppen gick domstolen ännu längre och föreskrev ett krav på utredning av en viss reningsteknik.

Trots de ambitiösa målsättningarna för utsläppsminskning kan det ifrågasättas hur skarpa dessa är. Inom ramen för den ursprungliga tillståndsprövningen kan en prövningsmyndighet förelägga sökanden att komplettera en bristfällig utredning och ytterst avvisa eller avslå ansökan. Liknande sanktioner saknas

om bolaget inte uppfyller målet med prøvotidsutredningarna eller redovisar av ett undermåligt underlag eftersom tillstånd redan getts.

5.2.3 Kraftvärmeverk i Boländerna

Bakgrund

I målet¹²⁶ prövades en ansökan om tillstånd till befintlig och utökad verksamhet vid ett kraftvärmeverk. Mark- och miljödomstolen meddelade bolaget tillstånd och fastställde bland annat ett slutligt villkor för totalmängden ammonium¹²⁷ som fick släppas ut i vattnet per år. Som skäl anfördes att bolagets bidrag av ämnet var litet i förhållande till de totala utsläppen i ån och delar av anläggningen skulle inte vara i drift under de kritiska sommarmånaderna. Att kräva en ombyggnad, enligt bolaget till en betydande kostnad, bedömdes inte som miljömässigt motiverat.

Parternas yrkande och inställning i Mark- och miljööverdomstolen

Bolaget och länsstyrelsen överklagade domen i vissa delar, bland annat villkoret för utsläpp av ammonium. Länsstyrelsen yrkade i första hand på skärpning av villkoret. Vidare anförde länsstyrelsen att ammonium blir mer skadligt vid högre vattentemperaturer och att ämnet i senare led kan orsaka syrebrist i ån. Det var därför relevant att föreskriva ett månadsmedelvärde för att minska negativa biologiska effekter som uppstår särskilt under sommartid. Det fanns även andra anläggningar som klarar ett sådant villkor, vilket visade på att det var miljömässigt motiverat och inte ekonomiskt oskäligt att föreskriva villkoret.

I andra hand yrkade länsstyrelsen på att frågan skulle skjutas upp under en prøvotid för att utreda tekniska åtgärder och vilka utsläppsnivåer som var möjliga att nå. Bolaget medgav en skärpning av det totala utsläppet per år enligt länsstyrelsens förstahandsyrkande, men bestred övriga yrkanden i frågan.

Mark- och miljööverdomstolens domskäl för ett prøvotidsförordnande

Mark- och miljööverdomstolen instämde i länsstyrelsens bedömning att även om totalbidraget var litet förelåg ett behov att anpassa utsläppsbegränsningen för ammonium i varje punktkälla i ån. Ur ett miljömässigt perspektiv var det viktigt att reglera under vilken tid på året utsläppen sker och då genom ett månadsmedelvärde. Det var dock inte möjligt att föreskriva slutliga villkor

¹²⁶ Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 mars 2019 i mål nr M 5414-18.

¹²⁷ Ammonium är ett inte skadligt ämne i sig, men vid ökad temperatur och ökat pH-värden i vatten omvandlas ämnet till ammoniak. Ammoniak är giftigt för särskilt fiskar och bottenfauna, se bl.a. <https://utslappisiffror.naturvardsverket.se/Amnen/Andra-gaser/Ammonium-som-N-NH4-N/>

mot bakgrund av bolagets bristfälliga underlag. Eftersom bolaget inte redovisat de befintliga utsläppen i form av månadsmedelvärden bedömde domstolen att bolaget inte visat det orimligt att klara de månadsmedelvärden som länsstyrelsen yrkat.

Domstolen fann det oklart när bolaget kunde nå de yrkade nivåerna samt kostnader för nödvändiga åtgärder. Det förelåg därför ett behov av ytterligare utredning av bolagets ammoniumutsläpp under en provotid på två år.

En djupare analys av rättsfallet

I detta mål framkommer flera omständigheter som talar för att ett provotidsförordnade hade kunnat undvikas. Tillståndet omfattade å ena sidan en utökad produktion vars verkningar kan vara svårbedömda, men länsstyrelsen presenterade å andra sidan material som pekade på att oavsett framtida verksamhet föreligger ett stort behov av miljöförbättrande åtgärder i ån.

Mark- och miljööverdomstolen antyder i domskälen att bolaget inte uppfyller kunskapskravet. Bolaget hade inte redovisat de befintliga utsläppen som månadsmedelvärde, vilket rimligtvis borde kunnat inhämtats inom ramen för tillståndsprovningen. Detta faller tillbaka på underinstansens processledning där bolaget hade kunnat föreläggas att komplettera utredningen. Länsstyrelsen hade tidigt uttalat att det yrkade månadsmedelvärdet inte var orimligt att uppfylla om bästa möjliga teknik tillämpades. Bolagets invändning var att anläggningen var gammal. Dessa två skilda uppfattningar borde föranlett att bolaget inhämtade bättre underlag för att styrka påståendet att 2 kap. 7 § miljöbalken skulle visa att kostnaderna var orimliga. Först därefter hade det varit möjligt för underinstansen att göra en rimlighetsavvägning, i alla fall sett i ljuset av Mark- och miljööverdomstolens skäl till provotiden.

Frågan är om det finns tillräckliga incitament att efter två års provotid uppfylla provotidsutredningen, eller om provotiden i själva verket medför att det inte går att ställa lika höga krav. Länsstyrelsens ursprungliga villkorsförslag innehöll ett uppskov på två år efter lagakraftvunnen dom och om bolaget då misslyckades med att nå föreskrivna värden kunde överskridande leda till stränga sanktioner. Möjligtvis hade ett sådant förfarande satt högre press på bolaget att vidta nödvändiga åtgärder. Liknande konsekvens saknas vid avslutandet av en provotid eftersom tillstånd redan beviljats, se liknade resonemang i Östrand-målet ovan.

5.3 Prövotider i förhållande till motstridiga bestämmelser

I detta enskilda rättsfall ska bestämmelsen i 22 kap. 27 § miljöbalken ställas mot en annan EU-rättslig princip som anges i vattendirektivet¹²⁸.

Vattendirektivet syftar till att alla vatten ska uppnå god vattenkvalitet. I Sverige anges detta i form av miljö kvalitetsnormer för en viss vattenförekomst. Direktivet innehåller även ett försämringsförbud som efter den uppmärksammade Weserdomen¹²⁹ fått en tydligare innebörd. Tillstånd får inte meddelas en verksamhet som riskerar orsaka försämring av statusen i en vattenförekomst eller försvårar uppnåendet av en miljö kvalitetsnorm. Weserdomen anses ha medfört att det bör ställas strängare krav på underlag och verksamhetsutövarens bevisbörda.¹³⁰

Den huvudsakliga frågan är om det är möjligt att skjuta upp avgörandet av en villkorsfråga med stöd av 22 kap. 27 § miljöbalken samtidigt som man tar ställning till de försämringsförbudet.

5.3.1 Pappers- och massabruk i Varberg

Bakgrund

I målet¹³¹ hade mark- och miljödomstolen beviljat tillstånd för fortsatt och utökad produktion av pappersmassa. Med stöd av 22 kap. 27 § miljöbalken sköts bland annat frågan om utsläpp av till vatten upp under en prövotid. Verksamheten hade i en lagakraftvunnen tillåtlighetsdom redan fått påbörja vissa arbeten.¹³²

En särskild omständighet i målet var att EU-domstolen i Weserdomen uttalat sig om tolkningen av försämringsförbudet enligt vattendirektivet. Eftersom tillåtlighetsdomen meddelades innan Weserdomen blev det aktuellt att pröva om verksamhetens utsläpp till vatten kunde bedömas som en otillåten verksamhet i linje med EU-domstolens tolkning av försämringsförbudet. Mark- och miljödomstolen fann att produktionsökningen kunde ske utan att äventyra

¹²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

¹²⁹ EU-domstolens förhandsavgörande den 1 juli 2015, mål C-461/13.

¹³⁰ Jrf Havs- och vattenmyndigheten (2016) som analyserar följderna av Weserdomen i svensk rättspraxis.

¹³¹ Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 augusti 2016 i mål nr M 8984-15.

¹³² Verksamheten meddelades ett byggnadstillstånd enligt 22 kap. 26 § miljöbalken. Ett sådant tillstånd förutsätter en godkänd miljökonsekvensbeskrivning och att verksamheten bedöms som tillåtlig. Se även Michanek och Zetterberg (2017) s. 398 f.

uppnåendet av miljö kvalitetsnormerna förutsatt att långtgående krav på utsläppsreducering föreskrevs.

Parternas yrkanden och inställning i Mark- och miljööverdomstolen

En miljöorganisation, Älvräddarna, överklagade domen och menade att verksamheten inte var tillåtlig samt att den viktigaste frågan inte kunde sättas på provotid. Ansökan borde därför avvisas eller avslås. Bolaget överklagade delar av domen och motsatte sig ändring av provotiden.

Havs- och vattenmyndigheten påtalade att frågor som utgör en förutsättning för tillåtlighetsbedömningen generellt sätt inte bör sättas på provotid. Vidare anförde myndigheten att i detta fall var motiverat att under en provotid avvakta erfarenheten av den utökade driften och då inhämta underlag som kan ge stöd för strängare utsläppskrav i slutliga villkor

Mark- och miljööverdomstolens domskäl för ett provotidsförordnande

Inledningsvis fann Mark- och miljööverdomstolen att domstolen inte var förhindrad att på nytt pröva verksamhetens tillåtlighet, trots att domstolen är rättsligt bunden av de frågor som redan prövats. Det kan under tillståndsprövningen framkomma nya omständigheter eller krav enligt EU-rätten som har betydelse för tillåtlighetsbedömningen. I detta fall tolkningen av miljö kvalitetsnormer i Weserdomen. Sammantaget fann domstolen att verksamheten inte stred mot det rättsläge som Weserdomen gav uttryck för och försämringsförbudet aktualiserades inte.

Även om försämringsförbudet inte aktualiserades ansåg domstolen att utsläppen inte kunde anses vara helt oväsentliga ur miljösynpunkt. Verksamhetens produktion skulle öka med nära 90 procent samtidigt som utsläppen per producerad massa skulle minska. Det var också fråga om en förhållandevis stor utsläppskälla till en vattenrecipient med stor yta och volym samt stor vattenomsättning. Även om det mot bakgrund av bestämmelserna om miljö kvalitetsnormerna inte fanns krav till utsläppsbegränsningar kunde 2 kap. miljöbalken leda till sådana krav.

Mot den bakgrunden fann Mark- och miljööverdomstolen det lämpligt att skjuta upp frågan om slutliga villkor för utsläpp till vatten. Under en provotid skulle därför bolaget utreda de tekniska, ekonomiska och miljömässiga förutsättningarna att vidta ytterligare skyddsåtgärder.

En djupare analys av rättsfallet

Mark- och miljööverdomstolen fastställde underinstansens provotidsförordnande och det krävs här en närmare analys om det var lämpligt att skjuta upp frågan om utsläpp till vatten.

Älvräddarna var starkt kritiska till att den viktigaste frågan sköts upp. Enligt deras uppfattning borde hela tillståndet avslås eller avvisas med anledning av verksamhetens utsläpp till vatten. Underinstansens, mark- och miljödomstolen, drog slutsatsen att de ökade utsläppen av vissa ämnen riskerade att försämra vattenförekomstens status på ett otillåtet sätt enligt EU-domstolens uttalanden i Weserdomen. Däremot fann underinstansen att direktivet inte implementerats på ett sätt som inrymmer den tolkningen och tillstånd kunde därför ges.

Det tål att upprepas att 22 kap. 27 § miljöbalken föreskriver att det ska röra sig om verkningar som inte med tillräcklig säkerhet kan förutses. Det går då att ifrågasätta om det ens är möjligt att ta ställning till om försämringsförbudet enligt vattendirektivet aktualiseras eller inte när verkningarna av verksamhetens utsläpp är osäkert. Om till och med expertmyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, för vattenfrågor godtar en provotid av detta slag är det troligt att Mark- och miljööverdomstolen följer samma linje, även om det inte framgår explicit av domstolens skäl.

Sammantaget kan provotiden i detta mål leda till en ökad miljönytta eftersom det efter provotiden går att med större säkerhet fastställa den nya produktionens verkningar. 22 kap. 27 § miljöbalken är på så sätt tillämplig. Det är däremot oklart om 22 kap. 27 § miljöbalken kan tillämpas samtidigt som domstolen bedömer att försämringsförbudet inte aktualiseras.

5.4 "Goda exempel" på tillämpningen av 22 kap. 27 § miljöbalken

Det finns givetvis rättsfall där 22 kap. 27 § miljöbalken tillämpas mer i linje med lagstiftarens intentioner och bestämmelsens ordalydelse. I detta avsnitt ska två rättsfall analyseras. I det första rättsfallet får sökanden inte gehör för sitt yrkande på provotid, medan i det andra finner domstolarna att provotid är motiverat. Gemensamt för rättsfallen är att Mark- och miljööverdomstolen i domskälen använder begrepp som kan hänföras till lagtexten och utifrån ordalydelsen motiverar varför provotid ska meddelas eller inte meddelas.

5.4.1 Avfallsanläggning i Malmö

Bakgrund

I målet¹³³ meddelade mark- och miljödomstolen tillstånd till befintlig och utökad verksamhet vid en anläggning för farligt avfall. Ett moderbolag och dotterbolag, nedan kallat bolagen, yrkade på att frågan om sambandet mellan två

¹³³ Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 mars 2018 i mål nr M 2788-17.

analysmetoder, totalt organiskt kol (TOC) och kemisk syreförbrukning (COD), i avloppsvattnet skulle skjutas upp med hänsyn till att mätningarna skett under en kort tid. Mark- och miljödomstolen delade inte bolagens uppfattning och bedömde att ett slutligt villkor för COD/TOC-förhållandet var möjligt att sätta utifrån den kända data som redovisats.¹³⁴

Parternas yrkanden och inställning i Mark-och miljööverdomstolen

Bolagen, länsstyrelsen och den kommunala miljönämnden överklagade avgörandet och var eniga om att utformningen av villkoret för avloppsvatten borde ändras och förtydligas. Bolagen yrkade på att få utreda korrelationen mellan TOC och COD under en provotid eftersom utförda mätningar inte var tillförlitliga och därför inte lämpligt som underlag för slutligt villkor. Länsstyrelsen och nämnden anförde att det inte fanns något som pekade på att en annan slutsats kunde dras och att bolagen inför överprövningen hade ännu mer nödvändiga kunskaper om vattenkvalitén.

Mark- och miljööverdomstolens domskäl för ett slutligt villkor

Mark- och miljööverdomstolens utgångspunkt var att villkor för en verksamhet ska fastställas i samband med tillståndet. Om det råder osäkerhet kring verkningarna av en verksamhet kan vissa frågor skjutas upp till dess erfarenhet av verksamhetens inverkan vunnits. Frågan var då om det förelåg ett behov av att utreda korrelationen mellan TOC och COD under en provotid. Domstolen instämde med underinstansen om att underlaget var tillräckligt för att fastställa utsläppsvärden av TOC som slutliga villkor, utformade med viss säkerhetsmarginal. Som skäl anförde domstolen att det inte hade framkommit någon beaktansvärd nytta av att sätta frågan på provotid.

En djupare analys av rättsfallet

Rättsfallet visar på att provotider inte alltid tillämpas trots att sökanden framställt ett sådant yrkande. Av bolagets grunder för ett provotidsförordnade framgår enbart mätosäkerhet som anledningen till att frågan borde skjutas upp. Samtidigt menade länsstyrelsen och nämnden att bolagets underlag är tillräckligt. I detta enskilda fall bedömde Mark- och miljööverdomstolen att 22 kap. 27 § miljöbalken inte var tillämplig och att en provotid inte skulle medföra en nämnvärd ökad miljönytta.

¹³⁴ Metoderna syftar till att mäta organiskt material i avloppsvatten. Bolagen avsåg att övergå från analys av COD till TOC eftersom analys av COD inkluderar det miljöfarliga ämnet kvicksilver. Då metoderna anges i olika mätvärden krävs en undersökning av sambandet mellan dem för att omvandla värdena.

5.4.2 Massabruk i Skoghall

Bakgrund

Mark- och miljödomstolen hade i målet¹³⁵ meddelat tillstånd till befintlig och ökad produktion vid ett massabruk. Bolaget planerade att komplettera en befintlig vattenrening genom att installera en biologisk reningsanläggning, en MBBR (Moving Bed Biofilm Reactor), och lämnade förslag till slutliga villkor för utsläpp av avloppsvatten. Mark- och miljödomstolen beslutade att skjuta upp frågan om utsläpp av avloppsvatten eftersom bolagets förslag till begränsningsvärden gav allt för stora marginaler jämfört med vad beräkningar i det ingivna materialet visade.

Dessutom skulle de åtgärder som bolaget åtagit sig att utföra leda till en ökad stabilitet i reningen, och genom denna förbättring kunde det på sikt vara möjligt att föreskriva ännu strängare begränsningsvärden. Efter installation av reningsanläggningen skulle det vara möjligt att undersöka avloppsvattnets egenskaper och inverkan på vattenrecipienten och relevanta organismer.

Parternas yrkanden och inställning i Mark- och miljööverdomstolen

Bolaget överklagade domen i flera delar och yrkade bland annat på att prøvotidsförordnandet för avloppsvatten skulle ersättas med ett slutligt villkor. I andra hand yrkade bolaget på att prøvotidsförordnandet med tillhörande provisorisk föreskrift justerades. Naturvårdsverket anslutningsöverklagade domen och yrkade inledningsvis på slutliga villkor för utsläpp till vatten, men accepterade senare ett prøvotidsförordnande. Bolaget motsatte sig myndighetens yrkanden. Länsstyrelsen motsatte sig ändring av prøvotidsförordnandet mot bakgrund av att det får anses vara praxis att sätta större processförändringar av vattenreningen på prøvotid.

Mark- och miljööverdomstolens domskäl för ett prøvotidsförordnande

Mark- och miljööverdomstolens instämde i underinstansens bedömning och motiverade prøvotidsförordnandet med att bolagets åtaganden och tillståndsgivna åtgärder kommer innebära en förbättrad rening. Resultatet av den valda reningstekniken, MBBR-rening, var dessutom inte möjligt att förutse innan den installerats och den biologiska processen stabiliserats. Med det i beaktande fann domstolen det motiverat att skjuta upp frågan om utsläpp till vatten. Efter prøvotiden var det möjligt att föreskriva strängare krav där det var miljömässigt motiverat.

¹³⁵ Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 december 2019 i mål nr M 10029-18.

En djupare analys av rättsfallet

Detta mål visar på när både omständigheterna talar för en prøvotid och att domstolen motiverar prøvotiden i linje med vad som framgår av bestämmelsen i 22 kap. 27 § miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen instämde med underinstansen och poängterade enbart att resultatet av den biologiska processen inte var möjlig att avgöra på förhand. Av underinstansens domskäl går det att utläsa fler omständigheter som föranledde ett prøvotidsförordnande.

Underinstansen hade inledningsvis anfört att bolagets förslag på begränsningssvärden varit omotiverat höga jämfört med underlaget, men att det främsta skälet till prøvotiden var att den kunde leda till ökad miljönytta i framtiden. Prövotidsutredningen syftade till att bolaget skulle undersöka förekomsten av föroreningar i avloppsvattnet samt dess inverkan på relevanta organismgrupper för vattenrecipienten. Resultaten skulle senare ligga till grund för förslag på slutliga villkor. Genom dessa höga krav på prøvotidsutredningen ökar sannolikheten att de slutliga villkoren kan komma att grundas på ett gediget underlag.

5.5 Avslutande kommentar om tillämpningen

Utifrån den egna genomgången av sex rättsfall kan här nämnas några sammanfattande kommentarer. Inledningsvis ska det anmärkas att rättsfallen avser befintliga verksamheter som bedrivits under lång tid. Att genomföra nödvändiga skyddsåtgärder kan i många fall vara förenat med betydande kostnader med hänsyn till anläggningarnas ålder. Med en lång erfarenhet är det däremot rimligt att ställa ett högt kunskapskrav gällande anläggningens miljöpåverkan enligt 2 kap. 3 § miljöbalken.

De tre första rättsfallen visar att Mark- och miljööverdomstolen tillämpar 22 kap. 27 § miljöbalken på ett så när felaktigt sätt. Bestämmelsens innebörd tycks ha fått ett vidare tillämpningsområde än lagstiftaren tänkt sig. Det går med andra, och med hårdare ord, uttrycka att rättsfallen visar att prøvotiden används för att läka en bristfällig utredning. Vidare belyser rättsfallen skillnaden för komplettering inom ramen för den ordinarie tillståndsprövningen och komplettering inför prøvotidsredovisningen. I det första fallet kan ansökan komma att avslås eller avvisas om kompletteringen inte är tillräcklig, i det senare saknas sådana sanktioner eftersom tillstånd redan meddelats.

Nästa rättsfall som berörde ett massabruk i Varberg kan det ifrågasättas om det är möjligt att ta ställning till försämringsförbudet enligt vattendirektivet

samtidigt som samma fråga skjuts upp under en prøvotid. Antingen råder det en osäkerhet gällande verksamhetens verkningar enligt 22 kap. 27 § miljöbalken, eller så råder det en säkerhet gällande verksamhetens verkningar som visar att försämringsförbudet inte aktualiseras. Tillämpningen av prøvotiden i detta rättsfall ger en ytterligare indikation på att bestämmelsens innebörd har utvidgats.

Slutligen ger de två sista rättsfallen två ”goda” exempel på när Mark- och miljööverdomstolen tillämpar 22 kap. 27 § miljöbalken i linje med lagstiftarens intentioner: restriktivt och när verkningarna inte går att förutses.

6 Prövotider från ett annat perspektiv

6.1 Prövotider som funktion

Det är inte möjligt att studera en specifik bestämmelse i miljöbalken helt isolerat från sitt sammanhang. En överhängande fråga är hur miljöbalken kan skapa incitament för industrier med kraftig miljöpåverkan att driva på miljöarbetet självmant och före de obligatoriska kraven som anges i lagstiftningen. Enligt miljöbalkspropositionen skulle en av de bärande principerna vara att förutsättningarna för en integrerad tillämpning av miljölagstiftningen utifrån enskilda verksamhetsutövers synvinkel skulle stärkas.¹³⁶

I detta kapitel ska därför prövotider studeras utifrån andra perspektiv med utgångspunkten att miljöbalkens tillståndsprovning är i behov av förändring. Miljöbalkens förbättringspotential har påpekats från aktörer som berörs av lagstiftningen, såväl myndigheter som industrin. Industrin har framfört kritik mot miljöbalkens tillståndsprovning i allmänhet och handläggningstiderna i synnerhet. Det blir därför relevant att sätta in prövotidernas funktion i tillståndsprocessen och samhällets miljöutmaningar. Därför kommer prövotidernas funktion belysas utifrån ett mera miljöekonomiskt perspektiv och hur de kan skapa förutsättning för en effektiv miljöprovning.

6.2 Miljöbalkens förbättringspotential

Miljöbalken bedöms ha en stor potential att driva på arbetet att uppnå riksdagens fastställda miljömål. Samtidigt finns det behov av en översyn av tillståndsprovningen av miljöfarlig verksamhet för att effektivisera processen. Av det skälet infördes möjligheten att söka ändringstillstånd så att verksamheter kan ändras eller byggas ut genom en mindre omfattande ansökan.¹³⁷ Under år 2018 presenterades ytterligare ett uppdrag där tillståndsprovningen sattes under lupp. I samband med detta framförde Naturvårdsverket flera synpunkter på tillståndsprovningen i stort. Bland annat kunde tidsbegränsade tillstånd medföra flera fördelar och leda till att prövotider kan avslutas. För att undvika en praxis som utvecklades mot ”inbyggda prövotider” var det av vikt

¹³⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s.169.

¹³⁷ Prop. 2004/05:129.

att fortsätta ställa krav på tillåtlighetsbedömningen och uppfyllande av hänsynsreglerna.¹³⁸

Naturvårdsverket intar samma inställning i en fördjupad utvärdering av miljömålen från 2019. Enligt myndigheten bör tidsbegränsade tillstånd vara huvudprincipen för verksamheter med kraftig miljöpåverkan. De obegränsade, ”eviga”, tillstånden omprövas sällan eftersom ansvaret för initiativ till omprövning lagts på myndigheter som i sin tur har begränsade resurser. Därtill uppstår en risk i att ”eviga” tillstånd leder till att föråldrad teknik och otidsenliga villkor kan gälla under mycket lång tid. Ett sådant system kan medföra onödig och olämplig miljöpåverkan.¹³⁹

6.2.1 Miljöbalksprojektet

Naturvårdsverket har i ett tidigare projekt, Miljöbalksprojektet, på eget initiativ utrett miljöbalkens tillämpningsproblem.¹⁴⁰ Inom ramen för projektet inkom inspel från olika aktörer som jobbar eller berörs av miljöbalken. Några av de synpunkter som framfördes handlade om att prövningsbestämmelserna är krångliga, mark- och miljödomstolarna axlar inte utredningsskyldigheten och accepterar bristfälliga underlag. Ett inspel anförde att prövotider används på ett felaktigt sätt eftersom de används ofta och är omotiverat långa. Prövotiderna förlängs flera gånger om och ibland sätts frågor som har betydelse för tillåtligheten på prövotid.¹⁴¹

Ytterligare kritik mot prövotider var att verksamhetsutövare saknar incitament att genomföra bra prövotidsredovisningar som inkommer för sent eller har brister och godtas ändå. Mark- och miljödomstolarna ställer för lindriga krav på underlaget och brister i sin processledning genom att inte förelägga om nödvändiga kompletteringar. Detta orsakar onödiga prövotider. Verksamhetsutövarna kan orsaka långa processer genom att vara långsamma med att lämna in underlag, trots att myndigheterna begär kompletteringar flertalet gånger.¹⁴²

¹³⁸ Ds. 2018:38 s. 29.

¹³⁹ Naturvårdsverket (2019), *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019*, s. 22 och 24. Det följer av Naturvårdsverkets instruktion att ta fram en fördjupad utvärdering vart fjärde år och däri redovisa förutsättningarna att nå miljömålen och miljö kvalitetsmålen.

¹⁴⁰ Naturvårdsverket, *Sammanfattning av miljöbalksprojektets budskap (2017-07-07)*, s. 2. Miljöbalksprojektet påbörjades på eget initiativ av Naturvårdsverket år 2015 och avslutades i april 2017.

¹⁴¹ Naturvårdsverket, *Sammanfattning av inspel som kommit till Naturvårdsverket inom miljöbalksprojektet (ver. 2) (2015-07-08)*, s. 2 ff. och 14 f. Inspelen har inhämtats genom ett webbformulär, intervjuer med berörda aktörer och medarbetare på Naturvårdsverket.

¹⁴² Naturvårdsverket, *Sammanfattning av inspel som kommit till Naturvårdsverket inom miljöbalksprojektet (ver. 2) (2015-07-08)*, s. 16.

6.2.2 Industrins inställning till tillämpningen av miljöbalken

Industrin har tagit fram branschspecifika färdplaner inom ramen för initiativet Fossilfritt Sverige.¹⁴³ I flera färdplaner görs bedömningen att tillståndsprocesserna behöver bli mer rättssäkra och hanteras mer skyndsamt för att säkerställa en konkurrenskraftig och fossilfri industri. En avgörande framgångsfaktor är genomförandetiden för nya produkter och processer.¹⁴⁴

Industrin har i andra rapporter riktat kritik mot långa tillståndsprocesser, men det förefaller oklart om kritiken även inkluderar prövotiderna. När handläggningstiden för A-verksamheter har granskats har studien baserats på tiden mellan att ansökan inkommit till den tidpunkt som mark- och miljödomstolen fattar beslut i målet. Mål med prövotider har däremot exkluderats från just den studien.¹⁴⁵ Med det sagt kan det inte gå att dra någon generell slutsats för vad som åsyftas när industrin framför kritik mot långa handläggningstider inom tillståndsprocessen.

Det finns däremot skäl att anta att miljöbalkens tillämpning inte anses som perfekt utifrån varken myndigheter och industrins perspektiv. Det finns en vilja att effektivisera tillståndsprocessen utan att minska miljökraven. Eller snarare hur konkurrenskraften bibehålls samtidigt som miljöarbetet fortgår.

6.3 Konkurrenskraft och höga miljökrav

Om det gick att uppmärksamma bristen på utförliga och detaljerade juridiska diskussioner gällande 22 kap. 27 § miljöbalken, kan inte samma påstås gälla inom den icke-juridiska diskursen. Den funktion som prövotider fyller har tvärtom analyserats utifrån ett ekonomiskt perspektiv i flera studier. I detta avsnitt ska därför prövotidernas funktion för en effektiv miljöprovning och minskade utsläpp presenteras. Fokus är hur prövotider implementerats i praktiken och dess funktion för tillstånden och miljökraven. Avsnittet syftar till att redogöra den generella diskussionen kring miljöprovningens effektivitet och prövotidernas roll i denna.

¹⁴³ Dir. 2016:66, Initiativet Fossilfritt Sverige, och tilläggsdirektiven till initiativet Fossilfritt Sverige dir. 2018:56 samt dir. 2020:50.

¹⁴⁴ Se publicerade färdplaner på Fossilfritt Sveriges hemsida <http://fossilfritt-sverige.se/fardplaner-for-fossilfri-konkurrenskraft/>.

¹⁴⁵ Ramböll (2016) *Ledtider vid tillståndsprovning av verksamheter med miljöpåverkan*. Rapport på uppdrag av Svenskt Näringsliv.

6.3.1 Förutsättningar för en effektiv tillståndsprövning

Ett kännetecken för den svenska tillståndsprocessen enligt miljöbalken är att miljöfarlig verksamhet regleras genom en individuell miljöprövning. Som redogjorts i kapitel 3 utgörs tillståndsprocessen av att prövningsmyndigheten avgör om verksamhetsutövaren uppfyller de krav som ställs enligt de allmänna hänsynsreglerna den utsträckning kostnaderna inte anses orimligt.

Med effektiv miljöprövning menas här en tillståndsprövning som driver på miljöarbetet och som leder till utsläppsminskningar utan att industrins konkurrenskraft äventyras. Konkurrenskraft definieras i detta sammanhang som ett företags långsiktiga lönsamhet och bibehållande av globala marknadsandelar. I flertalet studier presenteras och analyseras tre identifierade förutsättningar för en sådan effektiv tillståndsprövning: flexibilitet, förutsägbarhet och kunskap.¹⁴⁶ Detta ska utvecklas i senare avsnitt.

Dessa studier har som utgångspunkt att diskutera möjligheten att minska risken för försvagad konkurrenskraft när allt mer tuffa miljökrav ställs på industrin. Det är således centralt att undersöka hur miljölagstiftningen kan ge incitament för företagen att utveckla ny teknik som leder till betydande utsläppsminskningar på lång sikt samt till en rimlig kostnad. Ekonomiska styrmedel, exempelvis utsläppsbeskattning, kan också bidra till utsläppsreduktioner men ger inte samma incitament att därtill utveckla och testa ny teknik.¹⁴⁷ De empiriska undersökningarna tar även sikte på att analysera miljöskyddslagens och miljöbalkens inverkan på miljöprövningens effektivitet.

6.3.2 Prövotider och minskade utsläpp

En vanligt förekommande uppfattning är att det skulle vara svårt att driva igenom en ambitiös miljölagstiftning utan att industrins konkurrenskraft drabbas av betydande negativa effekter. Eller med andra ord att det finns ett negativt samband mellan konkurrenskraften och ökade miljökrav.¹⁴⁸

De empiriska undersökningarna ställer utsläppsminskningen av ett visst ämne och inom en viss tidsperiod mot miljöprövningens betydelse. Utifrån det har några generella slutsatser dragits. Studierna indikerar att mark- och miljödomstolarna idag har allt svårare att driva igenom radikala utsläppsminsk-

¹⁴⁶ Bergquist m.fl. (2013); Tillväxtanalys (2016); Tillväxtanalys (2019); Söderholm m.fl. (2019).

¹⁴⁷ Jfr. Söderholm m.fl. (2019) s. 359 f. och 372.

¹⁴⁸ Tillväxtanalys (2019) s. 17.

ningar än vad koncessionsnämnden genomförde med stöd av miljöskyddslagen. Till detta ges två möjliga förklaringar. För det första präglades 1980- och 1990-talen av stora utsläpp av föroreningar som var lättare att identifiera och åtgärda på ett kostnadseffektivt sätt. För det andra föreligger det en skillnad i tillämpandet av provotider under koncessionsnämndens tid kontra dagens mark- och miljödomstolar. Provotider ges idag under kortare perioder medan koncessionsnämnden agerade mer tålmodigt och beslutade om långa provotider.¹⁴⁹

Provotider under miljöskyddslagens tid anses ha utgjort en viktig pusselbit för drastiska utsläppsminskningar, medan det är svårare att genomföra samma sak idag eftersom miljösituationen och utmaningarna ser annorlunda ut.¹⁵⁰

6.3.3 Flexibilitet, förutsägbarhet och kunskap

Tre förutsättningar för en effektiv miljöprovning bedöms vara flexibilitet, förutsägbarhet och kunskap. *Flexibiliteten* tar sikte på tillståndsvillkorens utformning och kan i sin tur delas in i två typer, *åtgärdsflexibilitet* och *tidsflexibilitet*. Den första tar sikte på det utrymme som ges till tillståndshavaren att själv välja åtgärder som ska vidtas för att uppfylla villkoren medan det andra handlar om hur snabbt villkoren måste uppfyllas.¹⁵¹

Åtgärdsflexibiliteten har under många år utgjort en styrka i den svenska tillståndsprövningen.¹⁵² Det handlar om att provningsmyndigheterna prioriterat att föreskriva individuella begränsningsvärden framför specifika teknikkraV för att uppfylla ett villkor. Det finns studier som visar på att tuffa miljökrav kombinerat med användandet av provotider ger industrin denna flexibilitet. Begränsningsvärden kan i vissa fall vara rent av teknikfrämjande genom att utgå från teknik som inte är helt utvecklad, men att industrin ges möjlighet att experimentera innan slutliga villkor fastställs. Verksamhetsutövare kan vara mer benägna att acceptera den ökade osäkerheten som följer av tuffare miljökrav om en provotid föreskrivs.¹⁵³

Prövningens *förutsägbarhet* handlar om prövningens tidsåtgång och vilka villkor som kan komma att föreskrivas. Industrin framför kritik mot den bristande förutsägbarheten inom tillståndsprövningen, och då åsyftas inte enbart tidsåtgången utan även osäkerheten i vilka miljökrav som kan komma att ställas och till vilken kostnad. Det är däremot inte önskvärt att åstadkomma en

¹⁴⁹ Söderholm m.fl. (2019) s. 372 f.

¹⁵⁰ Söderholm m.fl. (2019) s. 373.

¹⁵¹ Tillväxtanalys (2016) s. 22 f.

¹⁵² Tillväxtanalys (2019) s. 56.

¹⁵³ Bergquist m.fl. (2013) s. 17.

helt perfekt förutsägbarhet och transparens mot bakgrund av att det finns flera fördelar med en individuell och situationsbaserad miljöprövning. På så sätt kan villkoren anpassas efter den faktiska miljöpåverkan och åtgärdskostnaderna begränsas till vad som är rimligt. Ett förslag som lyfts i diskussionerna är att utforma tydligare situationsbaserade riktlinjer för hur olika miljöregler, exempelvis miljö kvalitetsnormer, ska tillämpas.¹⁵⁴

Slutligen identifieras *kunskap* som en förutsättning för en effektiv miljöprövning. Med kunskap menas myndigheternas kunskap och kompetens gällande tekniska lösningar och åtgärds kostnader. En myndighet med hög ingenjörskompetens har större möjlighet till tuffare förhandlingar med industrin som ofta besitter hög kunskap gällande sin verksamhet. I dag råder dessvärre ett kunskaps glapp mellan myndigheter och industrin. Denna asymmetri framträder vid utformningen av begränsningsvärden där det är centralt att bedöma kostnaderna för en viss teknik och i vilken takt utsläppsreducering kan ske. Underskattade kostnader kan resultera i begränsningsvärden som inte kan nås till en rimlig kostnad, omvänt kan överskattade kostnader leda till slappa begränsningsvärden.¹⁵⁵

Häri framkommer en viktig skillnad mellan miljöskyddslagens tid och dagens miljöbalk. Miljöprövningen under miljöskyddslagens tid präglades av slutna förhandlingar och få inblandade aktörer. Det rådde samförstånd och samarbete mellan myndigheter och industrin, där aktörerna systematiskt delade information med varandra.¹⁵⁶ Idag tillförsäkras allmänheten ett deltagande i tillståndsprocessen och informationsutbytet har minskat. Myndigheterna har svårare att matcha industrins kompetens, särskilt med hänsyn till förändringar inom Naturvårdsverket.¹⁵⁷ Under 1970- och 1980-talen fanns en hel forskningsavdelning inom Naturvårdsverket som enbart fokuserade på utsläppen från pappers- och massabruk. Detta bidrog till betydande utsläppsminskning inom den industrin. Detta kan jämföras med 2012 då en person inom verket utförde samma uppgift.¹⁵⁸

6.4 Avslutande kommentar om funktionen

Sammanfattningsvis har miljöbalken flera tillämpningsproblem och det finns skilda uppfattningar om hur dessa problem kan lösas. Den myndighet som har i uppdrag att verka och föreslå åtgärder för att riksdagens fastställda miljömål

¹⁵⁴ Söderholm m.fl. (2019) s. 373.

¹⁵⁵ Tillväxtanalys (2016) s. 26 f.

¹⁵⁶ Bergquist m.fl. (2013) s. 12.

¹⁵⁷ Jfr. med vad ett tekniskt råd framför för syn på kunskapen hos myndigheter i Tillväxtanalys (2019) s. 72.

¹⁵⁸ Bergquist m.fl. (2013) s. 17.

uppfylls har utrett *en* lösning. Naturvårdsverket bedömer att tidsbegränsade tillstånd kan leda till att miljöfarliga verksamheter kontinuerligt får moderna miljötillstånd och att bästa möjliga teknik tillämpas. Denna lösning har bemötts med starkt motstånd från industrin.

Industrin å sin sida framhåller att tillståndsprocesserna idag är oförutsägbara och utdragna. Det är emellertid oklart om kritiken även omfattar prövotider. Vidare ges inget konkret förslag på lösning mer än att det är viktigt att industrin bibehåller sin konkurrenskraft på den globala marknaden, men samtidigt beskrivs en vilja att nå ett fossilfritt samhälle och med det ett aktivt miljöarbete.

Det finns studier som utgår ifrån just denna möjlighet att driva på miljöarbetet samtidigt som konkurrenskraften inte äventyras. Inom dessa studier utkristalliseras tre ledord för en effektiv miljöprövning. Prövotiderna fyller där en central funktion genom att möjliggöra att verksamhetsutövaren ges tid att experimentera och utveckla ny teknik. Studier visar även på att prövotidernas funktion har förändrats genom åren. Under miljöskyddslagens tid var prövotiderna längre och resulterade i betydande utsläppsminskningar. Idag ges prövotider för en kortare period, men det ligger i linje med att behovet av utsläppsminskning inte är lika lätt att identifiera som under 1980-talet.

Det ska slutligen framhållas att det idag föreligger en ojämn kunskapsfördelning mellan myndigheter och industrin. Detta kan få betydelse för parternas positionering inför en förhandling och bedömning av vad som utgör bästa möjliga teknik och andra villkorsfrågor. Och eventuellt kan detta också ha en inverkan på bedömningen om en fråga ska skjutas upp under en prövotid.

7 ANALYS OCH DISKUSSION

7.1 De lege lata – en analys av rättsläget

Det övergripande syftet med denna uppsats har varit att undersöka hur en särskild bestämmelse i miljöbalken ska tolkas och tillämpas. Till detta skulle tre frågeställningar besvaras.

Den första frågeställningen berörde lagstiftarens intentioner med 22 kap. 27 § miljöbalken. Av det presenterade materialet framgår att förfarandet att skjuta upp vissa frågor inom ramen för tillståndsprövningen går tillbaka till 1950-talet. Lagstiftaren beslutade att kodifiera ett förfarande som redan förekom i rättspraxis. Intentionen var att bestämmelsen skulle tillämpas restriktivt och enbart när det förelåg trängande behov. I verkligheten har provotider genom åren tillämpats i högre utsträckning än vad lagstiftaren tänkt.

Min studie gör inget eget försök att utreda i vilken utsträckning bestämmelsen tillämpas, men jag vill ändå förhålla mig kritisk till den uppfattning som framförs i doktrin. Särskilt mot bakgrund av att det inte går att utläsa hur vanligt provotider är i förhållande till hur många tillstånd som meddelats genom någon form av empirisk undersökning eller dylikt. Det är dessutom inte helt självklart var denna restriktivitet innebär. Trots min undersökning av tidigare förarbeten och lagtext går det inte att gå till botten med vad lagstiftaren verkligen menar med tillämpningen av 22 kap. 27 § miljöbalken. Det är för knapphändig.

Den andra frågeställningen tog sikte på att analysera tillämpningen av 22 kap. 27 § miljöbalken. För att göra det valde jag ut sex intressanta rättsfall som jag såg som tydliga exempel på hur Mark- och miljööverdomstolen resonerar. Det går inte att dra helt skarpa slutsatser utifrån mina sex rättsfall, men jag vill ändå tro att de ger en talade bild för hur bestämmelsen i 22 kap. 27 § miljöbalken har fått ett vitt tillämpningsområde. Glöm inte bort att den rådande uppfattningen är att provotider tillämpas i högre utsträckning än lagstiftaren tänkt sig. Då finns det stor risk att ordalydelsen successivt urvattnats och att prövningsmyndigheter tillämpar den mer eller mindre slentrianmässigt. Det var ett klurigt arbete att välja ut rättsfall eftersom jag upptäckte att domstolarna sällan resonerade kring innebörden av 22 kap. 27 § miljöbalken.

Min personliga uppfattning och slutsats är därför att bestämmelsens ordalydelse inte speglar rättstillämpningen. En spekulatio n är att rättstillämpande

myndigheter faktiskt inte själva vet hur och när provotider ska användas, en oklarhet jag kan ha stor förståelse för eftersom det inte är helt klarlagt.

Så till den tredje frågeställningen. Kanske är det funktionen av provotider som egentligen är orsaken till att man bortser från bestämmelsens ordalydelse och lagstiftarens intentioner. Det finns en vilja att effektivisera tillståndsprövningen, både utifrån myndigheternas perspektiv och industrins perspektiv. Den individuella tillståndsprövningen har funnits med i den svenska miljörätten under många år och har ständigt skärpts i takt med en ökad medvetenhet av stora industriernas negativa miljöpåverkan. Idag står vårt samhälle fortfarande inför tuffa utmaningar inom miljöområdet.

Miljöbalkens tillståndsprövning kan och behöver förbättras. Industrin å sin sida framhåller att det är av stor vikt att tillståndprocesserna inte drar ut på tiden och att miljökraven inte får medföra oskäligen kostnader. Lagstiftaren behöver ta hänsyn till att industrin måste behålla sin konkurrenskraft på den globala marknaden, i slutändan kan äventyrandet av konkurrenskraften slå tillbaka på landets ekonomi. Myndigheterna å sin sida lider av minskade resurser till tillsynsarbetet och omprövning samt kompetens som kan matcha industriernas kunskap.

Utifrån ett miljöekonomiskt perspektiv råder konsensus om att provotider är nödvändiga och bidrar till flexibilitet och möjlighet att experimentera fram ny teknik. En teori som läggs fram är att företag kommer acceptera högre miljökrav och ambitiös miljöpolitik om de ges möjligheten att använda provotider. Företagen accepterar osäkerheten eftersom risken att tappa investerare eller konkurrenskraft minskar. Provotidsinstrumentet kan således fylla en viktig funktion i allt strängare miljökrav. Denna funktion är även förenlig med tanken att miljöbalken ska tillämpas så att företagen frivilligt driver miljöarbetet framåt.

Av de tre förutsättningarna för en effektiv miljöprövning ligger det enligt min mening närmast till hands att fortsätta studera flexibiliteten som provotidförfarandet medför. En ökad förutsägbarhet är inte helt önskvärd och kunskapsglappet är svårt att åtgärda utan ökade resurser till myndigheter. Studier visar att provotiderna under miljöskyddslagens tid medförde betydande utsläppsminskningar. Det verkar vara en av anledningarna till att provotider borde fortsätta tillämpas, de fungerade ju så bra då. Det finns dock ett problem i att tro att provotidernas funktion alltså är nödvändiga idag. Industriernas miljöpåverkan då är inte desamma som de är idag. Det var betydligt enklare att identifiera utsläppen och vidta rimliga skyddsåtgärder då än vad det är idag.

Frågan är om inte prøvotidsförfarandet som utvecklats sedan 1950-talet har spelat ut sin roll. Eller omvänt, är det rimligt att fortsätta tillämpa en bestämmelse vars av lagmotiv kan härledas till 1950-talet? Såväl miljölagstiftning som miljösituationen har genomgått stora förändringar under de år som passerat. Verkligheten ser annorlunda ut idag, och den slarviga användningen av 22 kap. 27 § miljöbalken indikerar att det är hög tid att fundera över om inte lagtexten inte bör ändras så att ordalydelsen speglar dagens miljöproblem.

7.2 De lege ferenda – en diskussion om framtiden

Funktionen med prøvotider behövs. Det visar exempelvis rättsfallet om massabruket i Skoghall på.¹⁵⁹ Det kommer även i framtiden fortsätta uppstå situationer då det är svårt att på förhand avgöra vilka villkor som slutligen bör gälla i en viss fråga. Särskilt med hänsyn till att tidsbegränsade tillstånd inte i närtid kommer vara huvudregeln för miljöfarlig verksamhet. Det finns skäl att ge möjlighet att utreda en fråga under en prøvotid eftersom risken är att de slutliga villkoren inte är ändamålsenliga.

En perfekt tillämpning av dagens 22 kap. 27 § miljöbalken borde innebära följande. Om prövningsmyndigheten bedömer att det inom ramen för den pågående tillståndsprocessen inte är möjligt att inhämta tillräckligt underlag för att slutligt avgöra i en viss fråga kan frågan skjutas upp under en prøvotid. Det ska röra sig om verkningar som är möjliga att undersöka först när verksamheten påbörjats eller en viss reningsteknik tagits i drift. Osäkerheten bör inte hänföra sig till ett bristande underlag som kunnat kompletterats tidigare under processen, men i realiteten kan processekonomiska skäl tala för att varje detalj inte är rimlig att utreda innan tillstånd kan meddelas. Även om domstolen har rättslig möjlighet att återförvisa målet till underinstans eller ytterst avslå en ansökan, är det troligen svårt att motivera ett sådant förfarande utifrån ett processekonomiskt perspektiv. Prövotidsfrågorna utgör ofta en liten del av samtliga tillståndsfrågor. Det finns dock undantag som min studie visar, se rättsfallet om pappers- och massabruket i Varberg som Älvräddarna hävdade vara en tillåtlighetsfråga.¹⁶⁰

Antingen måste framtida praxis ta större hänsyn till vad ordalydelsen i lagtexten ger utrymme för i kombination med intentionerna som framgår av den knapphändiga författningskommentaren. Eller så görs en ändring av lagtexten. En sådan förändring borde enligt min mening innehålla följande.

¹⁵⁹ Avsnitt 5.4.2.

¹⁶⁰ Avsnitt 5.3.1.

- Prövotidsutredningen bör förenas med sanktioner

En ny typ av prövotidsförfarande behöver främst stärkas genom att förena prövotidsutredningarna med liknade sanktioner som finns under tillståndsprövningen och kompletteringsrundorna. På så vis har framförallt myndigheter chans att fortsätta ställa höga krav på verksamhetsutövaren att lämna in bra prövotidsredovisningar. En bristfällig prövotidsutredning ska falla tillbaka på verksamhetsutövaren.

- Det bör framgå av lagtexten att prövotider är ett undantag

En ny lagtext bör formuleras så att det explicit framgår att förfarandet är ett undantag till huvudregeln om att villkor ska fastställas i samband med tillstånd. Det bör även övervägas om inte en uttrycklig tidsfrist ska framgå. Skälet till detta anser jag vara skillnaden mellan prövotidernas funktion under miljöskyddslagens tid respektive idag. Idag kvarstår självfallet problem med utsläpp av olika föroreningar, men studier visar på att det inte är möjligt att genomföra lika drastiska reduceringar idag. Om det av lagtexten framgår uttryckligen att prövotider ska tillämpas i undantagsfall har prövningsmyndigheten starkare skäl att lägga större vikt vid en avvägning mellan att skjuta upp en fråga eller fastställa slutliga villkor.

Möjligtvis skulle dessa förändringar leda till tillämpningen och funktionen av prövotider speglar lagstiftarens intentioner.

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

Tryckta källor

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1952:52	Kungl. Maj:ts proposition nr 52 år 1952 med förslag om ändring i vattenlagen
Prop. 1969:28	Kungl. Maj:ts proposition nr 28 år 1969 med förslag till miljöskyddslag
Prop. 1997/98:45	Miljöbalk
Prop. 2004/05:129	En effektivare miljöprövning
Prop. 2009/10:125	Mark- och miljödomstolar
Prop. 2012/13:35	Nya regler för industriutsläpp
Prop. 2016/17:200	Miljöbedömningar

Övriga riksdagstryck

Dir. 2016:66	Initiativet Fossilfritt Sverige
Ds. 2018:38	Anpassad miljöprövning för en grön omställning
Dir. 2018:56	Tilläggsdirektiv till initiativet Fossilfritt Sverige
Dir. 2020:50	Tilläggsdirektiv till initiativet Fossilfritt Sverige

Europeiska unionen

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

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

Litteratur

Bengtsson, B (1986), *Miljörätt*. Åttonde upplagan, Iustus förlag, Uppsala
[cit. Bengtsson (1986)]

Bergquist, A-K, Söderholm, K, Kinneryd, H, Lindmark, M, Söderholm, P (2013), 'Command-and-Control Revisited: Environmental Compliance and Technological Change in Swedish Industry 1970-1990'. *Ecological Economics*, Vol. 85, s. 6–19
[cit. Bergquist m.fl. (2013)]

Bjällås, U, Rahmn, T (1996), *Miljöskyddslagen – Handbok i miljö rätt*. Fritzes Förlag AB, Stockholm
[cit. Bjällås och Rahmn (1996)]

Ebbesson, J (2015), *Miljörätt*. Tredje upplagan, Iustus Förlag, Uppsala
[Cit. Ebbesson (2015)]

Hydén, H (2018), 'Rättssociologi: om att undersöka relationen mellan rätt och samhälle'. I Nääv, M, Zamboni, M (red.), *Juridisk metodlära*. Andra upplagan, Studentlitteratur AB, Lund, s. 209–240
[cit. Hydén (2018)]

Kleineman, J (2018), 'Rättsdogmatisk metod'. I Nääv, M, Zamboni, M (red.), *Juridisk metodlära*. Andra upplagan, Studentlitteratur AB, Lund, s. 21–46
[cit. Kleineman (2018)]

Lindblom, P H, *Miljöprocess del 1*. Iustus Förlag, Uppsala, 2001
[cit. Lindblom (2001)]

Lindblom, P H (2002), *Miljöprocess del 2 - Bevisbörda, beviskrav, bevislättning, rättskraft och sammanfattning*. Iustus Förlag, Uppsala
[cit. Lindblom (2002)]

Michanek, G, Zetterberg, C (2017), *Den svenska miljörätten*. Fjärde upplagan, Iustus Förlag AB, Uppsala
[cit. Michanek och Zetterberg (2017)]

Rubenson, S (2017), *Miljöbalken – den nya miljörätten*. Femte upplagan, Wolters Kluwer AB, Stockholm
[cit. Rubenson (2017)]

Söderholm, K, Söderholm, P, Gustafsson, S, Sundin, T (2019), 'Miljöprovningens roll för industrins utsläppsreduktion: erfarenheter från svenska pappers- och massabruk, 1981–2013'. I Darpö, J m.fl. (red.) *Miljörätten och den förhandlingsvilliga naturen – Vänbok till Gabriel Michanek*. Iustus Förlag AB, Uppsala, s. 331–350
[cit. Söderholm m.fl. (2019)]

Westerlund, S (1981), *Kommentar till miljöskyddslagen*. LiberFörlag AB, Stockholm
[cit. Westerlund (1981)]

Westerlund, S (1990), *Miljöskyddslagen – en analytisk lagkommentar*. Åmyra Förlag AB, Björklinge
[cit. Westerlund (1990)]

Rapporter och myndighetspublikationer

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2016:30, Följder av Weserdomen, 2016

Naturvårdsverket, Sammanfattning av inspel som kommit till Naturvårdsverket inom miljöbalksprojektet (ver. 2), 2015-07-08

Naturvårdsverkets rapport 6702, Vägledning om industriutsläppsbestämmelser, 2016

Naturvårdsverket, Sammanfattning av miljöbalksprojektets budskap, 2017-07-07

Naturvårdsverket huvudrapport, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019, 2019

Tillväxtanalys PM 2016:09, Miljöprovning och konkurrens-kraft i gruvindustrin – lärdomar från Sverige, Finland, Australien och Kanada, 2016
[cit. Tillväxtanalys (2016)]

Tillväxtanalys PM 2019:15, Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar, 2019
[cit. Tillväxtanalys (2019)]

Lagkommentarer

Bengtsson, B, Bjällås, U, Rubenson, S, Strömberg, R, *Miljöbalken*, Nordstedts Juridik (publicerade 2020-05-14)

Kommentar till:

9 kap. 1 §
9 kap. 6 §
22 kap. 11 §
22 kap. 21 §
22 kap. 25 §
22 kap. 27 §
26 kap. 9 §

Wik, M, Miljöbalken 22 kap. 4 §, Karnov (hämtad 2020-03-03)

Wik, M, Miljöbalken 24 kap. 1 §, Karnov, (hämtad 2020-02-28)

Svensson, J, Miljöbalk (1998:808) 22 kap. 2 §, Lexino (senast uppdaterad 2016-11-01)

Svensson, J, Miljöbalk (1998:808) 22 kap. 27 §, Lexino (senast uppdaterad 2020-03-27)

Övriga källor

Ramböll (2016) *Ledtider vid tillståndsprovning av verksamheter med miljöpåverkan*. Rapport på uppdrag av Svenskt Näringsliv

Elektroniska källor

Sveriges miljömål

<https://sverigemiljomal.se/> (besökt 2020-05-18)

Naturvårdsverket. Lakvatten från deponier. 2008

<http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-8306-9.pdf?pid=3993>(besökt 2020-05-05)

Naturvårdsverket. Fakta om kväveoxider.

<https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Luftforeningar/Kvaveoxider/> (besökt 2020-05-05)

Naturvårdsverket. Fakta om svaveldioxid i luft.

<https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Luftforeningar/Svaveldioxid/> (besökt 2020-05-05)

Naturvårdsverket. Ammonium, som N (NH₄-N).

<https://utslappisiffror.naturvardsverket.se/Amnen/Andra-gaser/Ammonium-som-N-NH4-N/> (besökt 2020-05-06)

Fossilfritt Sverige. Färdplaner för fossilfri konkurrenskraft.

<http://fossilfritt-sverige.se/fardplaner-for-fossilfri-konkurrenskraft/> (besökt 2020-05-14)

Jan Darpö. Rätt tillstånd för miljön. 2010.

<http://jandarpö.se/rapporter/> (besökt: 2020-03-11)

[cit. Darpö (2010)]

RÄTTSFALLSFÖRTECKNING

EU-domstolen

EU-domstolens förhandsavgörande den 1 juli 2015, mål C-461/13 – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. mot Bundesrepublik Deutschland

Högsta domstolen

NJA 2005 s. 709

NJA 2006 s. 310

NJA 2009 s. 321

NJA 2011 s. 782

Mark- och miljööverdomstolen (analyserade)

Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 augusti 2016 i mål nr M 8984-15

Mark- och miljööverdomstolens dom den 1 juli 2016 i mål nr M 11173-15

Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 mars 2018 i mål nr M 2788-17

Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 juni 2018 i mål nr M 6745-17

Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 mars 2019 i mål nr M 5414-18

Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 december 2019 i mål nr M 10029-18

Mark- och miljööverdomstolen (övriga)

MÖD 2002:15

MÖD 2006:39

MÖD 2009:2

MÖD 2009:9

MÖD 2015:23

Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 april 2015 i mål nr M 6485-14

Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 oktober 2016 i mål nr M 10214-15