



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

1(5)

YTTRANDE

2015-02-13 Ärendenr:
NV-08176-14

Svea Hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen
Box 2290
103 17 Stockholm

Yttrande i mål M 9668-14 rörande byte av värmekälla för uppvärmning av byggnader på fastigheten Falun Bäckehagen 53:11.

Mark- och miljööverdomstolen har av Naturvårdsverket begärt yttrande över mark- och miljödomstolen, Nacka tingsrätts dom M 3898-14 samt till domen bifogade handlingar. Naturvårdsverket vill med anledning härav anföra följande.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket anser sammanfattningsvis att:

Mark- och miljööverdomstolen bör meddela prövningstillstånd i målet. Det finns behov av att tydliggöra rättsläget vad gäller miljöbalkens tillämplighet för val av energikälla.

Miljöbalken ska tillämpas på verksamheters energianvändning, även om dess energianvändning och växthusgasutsläpp, i sig är ringa i ett globalt perspektiv.

Kostnaderna för verksamhetsutövaren vid byte av uppvärmningssätt bedömer vi inte som orimliga i förhållande till miljövinster.

Utveckling av grunderna för verkets ställningstagande

Tydliggöra rättsläget

Miljöbalkens (MB) mål är enligt 1 kap. 1 § att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och

god miljö. MB ska bland annat tillämpas så att hushållningen med energi främjas. Åtgärder för ökad energihushållning är en av de aspekter som särskilt poängteras som viktiga att behandla i samband med tillsyn och prövning enligt MB¹.

Enligt 2 kap. 5 § MB ska alla som bedriver en verksamhet hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheten till återanvändning och återvinning. I första hand ska förnybara energikällor användas. Miljööverdomstolen har uttalat att denna hushållningsprincip innebär att all verksamhet ska bedrivas och alla åtgärder ska vidtas på ett sådant sätt att energi används så effektivt som möjligt och förbrukningen minimeras². MB gäller vid all verksamhet och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse och tar sikte både på energiproduktion och på energianvändning. Nedan redovisar vi vår syn vad gäller ”försumbar betydelse” vid yrkesmässig uppvärmning med fossil olja.

Vidare har Miljööverdomstolen konstaterat att energihushållning har ett egenvärde och att det vid en individuell prövning enligt MB av en anläggning i vissa fall kan finnas behov av en reglering av energianvändningen utöver den reglering som uppnås med de generella styrmedlen³. Bestämmelserna i MB är avsedda att vara ett av flera hjälpmedel för att styra utvecklingen i samhället mot varaktigt hållbara lösningar.

Vid införandet av MB angavs att ett av syftena med balken var att den, bättre än föregående lagstiftning, skulle tillämpas på så sätt att missförhållanden i miljön orsakade av många små utsläppskällor skulle kunna åtgärdas⁴. Vidare angavs att en effektiv energianvändning och en ökad energihushållning är en förutsättning för att viktiga energi- och miljöpolitiska mål ska kunna nås. Därför bör alla verksamhetsutövare ha en effektiv energianvändning och hushålla med energi. Vidare bör även energisystemet kretsloppsanpassas så att nettotillskottet av växthusgaser till atmosfären minskas. Detta kräver att användningen av fossila bränslen begränsas genom effektiv energianvändning och en ökad användning av förnyelsebara energikällor.

Enligt 26 kap. 1 § MB ska tillsynsmyndigheten genom tillsyn säkerställa att syftet med MB uppnås. Detta inkluderar de krav på energihushållning m.m. som framgår av 2 kap. 5 § MB. Om MB inte bedöms efterlevas ska den operativa tillsynsmyndigheten vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, exempelvis via föreläggande (26 kap. 1 och 9 §§ MB). Tillsynsmyndigheten, i detta fall Miljönämnden i Falu kommun, har vid tillsyn av fastigheten Bäckehagen 53:11 tillämpat dessa regler.

Enligt Naturvårdsverkets kännedom finns få tillsynsbeslut avseende åtgärder med syfte att hushålla med energi eller främja övergång till förnybara energikällor, än färre överprövningar av tillsynsbeslut inom detta område. Av detta skäl är det av vikt för framtida rättstillämpning att detta beslut prövas av Mark- och miljööverdomstolen.

¹ mål M 389-02

² MÖD 2007:4

³ MÖD 2007:56

⁴ se bl.a. prop. 1997/98:45 del I s 222-223, 232.

Yrkesmässig uppvärmning med fossil olja faller under miljöbalkens tillämpning

Om även annan lagstiftning än MB hanterar frågan om hushållning med energi och främjandet av förnybar energi ska dessa lagstiftningar gälla parallellt. Detta förutsatt att det inte särskilt angivits att MB inte ska tillämpas. Exempelvis ska inte MB tillämpas avseende begränsningar av utsläpp av växthusgas hos de verksamheter som ingår i handelssystemet (2004:1199) med utsläppsrätter vilket framgår av 26 kap. 9 § MB. Någon motsvarande angivelse att MB inte ska tillämpas på verksamheters utsläpp av växthusgaser har dock inte gjorts. Således ska MB tillämpas på övriga verksamheters utsläpp av växthusgaser⁵.

Verksamhetsutövaren har uppgivit att hans oljeförbrukning och miljöpåverkan av denna är marginell och att det därför inte är motiverat med åtgärder. Precis som miljönämnden har framfört finns det andra miljöfrågor där varje enskilt utsläpp har marginell betydelse. Exempel på det kan vara utsläpp från enskilda avlopp. Man skulle kunna hävda att utsläppet från varje enskilt avlopp har marginell betydelse för övergödning och syrebrist i Östersjön. För att nå en minskning av kväve- och fosfathalter i Östersjön är det dock tydligt att krav även måste ställas på dessa små enskilda källor för att man sammantaget ska få en miljöförbättring till stånd.

Hänsynsreglerna i 2 kap. ska tillämpas av alla som bedriver, avser att bedriva eller har bedrivit verksamhet samt alla som vidtar, avser att vidta eller har vidtagit en åtgärd som inte är av försumbar betydelse för MB:s mål. Med åtgärder av försumbar betydelse för MB:s mål avses i detta sammanhang åtgärder som i det enskilda fallet saknar eller endast har marginell betydelse för människors hälsa eller miljön och som med hänsyn till sin karaktär inte rimligen bör omfattas av rättsligt bindande hänsynsregler. Som exempel på sådana åtgärder angavs i förarbetena val av bostad och semestersysselsättning⁶. I nu aktuellt fall gör Naturvårdsverket bedömningen att det inte kan anses vara en åtgärd av försumbar betydelse då åtgärden inte handlar om en enskild persons val av handlande i vardagen.

Hushållning med energi och övergång till förnybara energikällor är centrala åtgärdsområden för att kunna begränsa växthuseffekten. Att begränsa växthuseffekten är ett prioriterat mål i Sverige. För att nå målet behöver olika samhälleliga åtgärder vidtas och även MB ska tillämpas så att hushållningen med energi samt övergången till icke fossila energikällor sker.

Beslutet kan inte ses som ett generellt förbud mot oljeeldning

Naturvårdsverket uppfattar inte att föreläggandet skulle innebära ett generellt förbud mot oljeeldning. Som tillsynsmyndigheten framhållit kan det finnas verksamheter där det finns särskilda skäl att använda olja. Exempelvis pannor där det behövs snabba lastförändringar på grund av variationer i processer eller topplastpannor med kort drifttid som snabbt behöver kunna startas och stoppas. Föreläggandet riktar sig till en verksamhetsutövare som omfattas av MB 2 kap. 3 §, vilket också gör att man inte kan tolka miljönämndens föreläggande på så sätt att det i förlängningen skulle innebära ett generellt förbud mot oljeeldning.

⁵ se vidare Prop. 1997/98:45 del 1 s 206-207.

⁶ prop. 1997/98:45, del 2 s 13.

Rimlighetsbedömning

Vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i MB måste en avvägning göras med utgångspunkt i risken för skada eller olägenhet och en sådan skadas eller olägenhets hälso- eller miljömässiga betydelse (2 kap. 7§). Själva avvägningen sker med beaktande framför allt av å ena sidan i vilken mån en åtgärd kan förebygga eller begränsa skadan eller olägenheten och å andra sidan vilka kostnader en sådan åtgärd medför.

Kostnaderna för de åtgärder som ska vidtas får inte vara orimliga i förhållande till nyttorna med åtgärderna. Vid avvägningen beaktas normalt verksamhetsutövarens kostnader för åtgärden samt de hälso- och miljövinster som erhålls utifrån ett samhällsekonomiskt betraktelsesätt.

I detta fall är energibehovet 35 m³ olja per år för uppvärmningsändamål och det ungefärliga koldioxidutsläppet blir då 9 500 kg/år. En grovt förenklad beräkning⁷ visar att miljönyttan med exempelvis byte till värmepump (i första hand m.a.p. växthusgaser) är 50 000 - 100 000 kr/år. Hushållningen med energi ökar om enbart kontrakterad förnybar el köps in till värmepumpen. Företagsekonomiskt har åtgärden bedömts avskriven efter cirka fem år. Åtgärden framstår således som rimlig då kostnaden är initialt låg och lönsam på sikt samtidigt som miljönyttan kan skattas till i storleksordningen 50 000 - 100 000 kr per år om i första hand kostnaden för utsläpp av växthusgaser beaktas.

Överslagsberäkningarna ovan beaktar exempelvis inte hälso- och miljönytta av att utsläppen av exempelvis kväveoxider och partiklar från oljeeldningen uteblir men beaktar mycket grovt den miljökostnad som uppstår vid nyttjande av el till värmepumpen. Ett alternativ i detta fall är uppvärmning med pellets, vilket kan ge lägre utsläpp av växthusgaser och kan i högre grad utgöra en förnybar energikälla, men ekonomiskt underlag för bedömning finns dock inte i handlingarna.

De kan även nämnas att av praxis följer att villkor om energihushållning baserade på 2 kap. 5 och 7 §§ MB kan vara mer långtgående än vad som är lönsamt från en rent företagsekonomisk aspekt. Om återbetalningstiden är kortare än åtgärdens tekniska livslängd talar även detta för att åtgärden kan anses som rimlig⁸

Enligt praxis ska krav som riktas mot en enskild verksamhetsutövare bedömas utifrån om kostnaderna för åtgärden kan ses som rimliga för branschen. Att ersätta uppvärmning med olja och istället övergå till annan värmekälla, t.ex.

⁷ Skadekostnaden per kilo utsläppt koldioxid är svårbedömt. Den kan vara från 20 öre till 10 kr/kilo CO₂. Myndighetsövergripande sammarbete angående infrastrukturinvesteringar (ASEK) har angivit en skadekostnad på 1,19 kr/kg CO₂ vid en kalkylperiod på 10 år – "ett politiskt skuggpris". Skadekostnaden blir med ASEKs värde: 35 000 l/år x 2,7 kg CO₂/l x 1,19 kr = 110 000 kr/år. Vid byte till exempelvis el (värmepump) uppstår även CO₂ utsläpp (begränsade med svensk/nordisk mix) samt andra skadekostnader. Dessa är sammantaget för el svårberäknade men här antas att de motsvara < 40 000 kr/år. Sammanfattningsvis kan miljönyttan skattas till 50 000 - 100 000 kr per år vid byte till exempel värmepump.

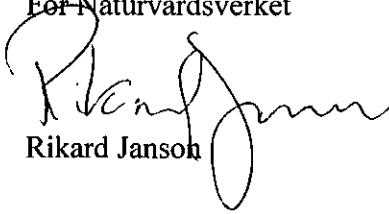
⁸ MÖD 2008:23

värmepump är en åtgärd som många fastighetsägare genomfört av rent företagsekonomiska skäl. Det kan därmed ses som en vanlig åtgärd inom fastighetsbranschen och som är rimlig att genomföra. Vår bedömning är att den ökade kostnader för fastighetsägaren i ringa grad påverkar de samlade kostnaderna för drift av fastigheten.

Beslut om detta yttrande har fattats av biträdande avdelningschef Rikard Jansson.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggare Per Andersson, föredragande, handläggare Olof Åkesson, miljöjurist Rebecca Wennerberg och sektionschef Linda Nilsson.

För Naturvårdsverket



Rikard Jansson



Per Andersson

Från: Andersson, Per
Skickat: den 17 februari 2015 08:56
Till: svea.avd6@dom.se
Ämne: VB: NV yttrande M 9668-14
Bifogade filer: M 9668-14 NVyttrande20150213.pdf

Fk
Ang NV:s yttrande
Per

Från: Andersson, Per
Skickat: den 17 februari 2015 08:53
Till: 'Hallonsten Hanna - HSV'
Kopia: Åkesson, Olof; Wennerberg, Rebecca
Ämne: VB: NV yttrande M 9668-14

Hej Hanna
Jag upptäckte att jag skrivit fel på med en nolla på sidan 4. Det ska istället för 9 500 kg vara 95 000 kg/år.
Däremot har jag inte räknat fel vad gäller kostnaderna på 50 000-100 000 kr/år som utgår från 95 000 kg/år, se fotnoten.

Hälsningar
Per

Från: Andersson, Per
Skickat: den 13 februari 2015 15:22
Till: 'svea.avd6@dom.se'
Kopia: 'hanna.hallonsten@dom.se'; Nilsson, Linda
Ämne: NV yttrande M 9668-14

Översänder härmed Naturvårdsverkets yttrande i mål M 9668-14.

Hälsningar
Per Andersson