



## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom 2019-08-19 i mål nr M 3065-18, se bilaga A

## PARTER

### Klagande

Naturvårdsverket

### Motparter

1. SCA Obbola AB, 556147-1003

Ombud: A Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB

2. Länsstyrelsen i Västerbottens län

## SAKEN

Villkor om åtgärder avseende energieffektivisering m.m. i tillstånd till fortsatt och utökad produktion vid SCA Obbola AB:s pappersbruk i Obbola i Umeå kommun

---

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens deldom endast på följande sätt:

A. Villkor 5.1 ska ha följande lydelse:

5.1 Åtgärder ska i skäligen utsträckning vidtas för att effektivisera energi-  
användningen. Bolaget ska årligen tillsammans med miljörapporten ge in en

Dok.Id 1653169

---

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se		måndag – fredag 09:00–16:30

energiushållningsplan till tillsynsmyndigheten. I planen ska redovisas planerade energiushållningsåtgärder och arbete med bränsleval och elgenerering samt resultatet av genomförda åtgärder. Bolaget ska även redovisa vilka åtgärder som är tekniskt möjliga att genomföra, åtgärdernas effekter och kostnader, vilka åtgärder bolaget avser att vidta och motivering till varför övriga redovisade åtgärder inte är rimliga.

B. Under rubriken ”Bemyndiganden” ska det läggas till en ny punkt, punkten f, med följande lydelse:

f) Skäliga villkor om vilka åtgärder, framtagna inom ramen för energiushållningsplanen enligt villkor 5.1, som ska genomföras och inom vilken tid.

---

## YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Naturvårdsverket** har slutligen yrkat i första hand att villkor 5.1 ska få följande lydelse där den kursiva stilen visar yrkade tillägg:

*5.1 Åtgärder ska i skälig utsträckning vidtas för att effektivisera energianvändningen. Bolaget ska årligen tillsammans med miljörapporten ge in en energihushållningsplan till tillsynsmyndigheten. I planen ska redovisas planerade energihushållningsåtgärder och arbete med bränsleval och elgenerering samt resultatet av genomförda åtgärder. Bolaget ska även redovisa vilka åtgärder som är tekniskt möjliga att genomföra, åtgärdernas effekter och kostnader, vilka åtgärder bolaget avser att vidta och motivering till varför övriga redovisade åtgärder inte är rimliga.*

*Tillsynsmyndigheten får meddela skäliga villkor om vilka åtgärder, framtagna inom ramen för planen, som ska genomföras och inom vilken tid.*

I andra hand har Naturvårdsverket yrkat att delegationen ska få följande lydelse:

*Tillsynsmyndigheten får meddela skäliga villkor om vilka energihushållningsåtgärder, framtagna inom ramen för planen, som ska genomföras och inom vilken tid.*

**SCA Obbola AB** (bolaget) har bestritt Naturvårdsverkets yrkanden om ändring.

**Länsstyrelsen** har tillstyrkt Naturvårdsverkets yrkanden.

## UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Naturvårdsverket** har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande:

För att det ska säkerställas att, med utgångspunkt från energihushållningsplanen, miljömässigt motiverade och rimliga åtgärder verkligen genomförs behöver det dels i villkoret framgå att bolaget ska vidta skäliga åtgärder, dels bör tillståndet innehålla en delegation till tillsynsmyndigheten om att föreskriva vilka åtgärder som

verksamhetsutövaren ska vidta. De åtgärder som kan bli aktuella för beslut inom ramen för en delegation är sådana som bolaget själv arbetat fram inom ramen för villkor 5.1. Avsikten är att delegationen ska omfatta även sådana energihushållningsåtgärder som avser egen elgenerering eller användning av förnybara bränslen. För att förtydliga detta bör delegationen avse ”åtgärder” enligt förstahandsyrkandet. Det är inte möjligt med stöd av den föreslagna delegationen att föreskriva villkor som direkt reglerar utsläpp av växthusgaser eller använd mängd fossila bränslen, bara villkor avseende sådana åtgärder som tagits fram inom ramen för energihushållningsplanen.

Under förutsättning att bolaget fullgör de åtaganden som följer av villkoret kommer tillsynsmyndigheten att ha tillräckligt goda förutsättningar för att kunna fatta välgrundade beslut. Om bolaget skulle motsätta sig tillsynsmyndighetens beslut har bolaget möjlighet att överklaga det. Syftet med delegationen är inte att tillsynsmyndigheten framöver ska besluta om vilka åtgärder som ska vidtas vid bruket. Det är först om tillsynsmyndigheten konstaterar att bolaget inte kontinuerligt utvärderar verksamhetens energi- och bränsleanvändning och successivt vidtar skäliga åtgärder för att förbättra hushållningen i enlighet med villkoret som ett föreläggande om att vidta ytterligare åtgärder aktualiseras.

Såsom villkoret nu är utformat innebär det att frågan om energihushållning i praktiken helt och hållet överläts till bolaget. Även om åtgärder redovisas i energihushållningsplanen som kan anses vara skäliga innebär det inte med automatik att bolaget verkligen vidtar åtgärderna. För att villkoret ska få praktiskt genomslag bör det tydliggöras att det även finns en skyldighet för bolaget att vidta dessa åtgärder. Begreppet ”skäligt” avser i detta sammanhang vad som är rimligt enligt den avvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, och inte vad bolaget kan anse vara skäligt utifrån rena företagsekonomiska aspekter (se t.ex. rättsfallet MÖD 2009:17).

Mark- och miljööverdomstolen har i två mål uttalat att det framstår som lämpligt att arbetet med förbättrad energihushållning bedrivs successivt utifrån en energihushållningsplan förenat med en delegation till tillsynsmyndigheten (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 november 2019 i mål nr M 3434-18 och MÖD 2020:17). Naturvårdsverket kan inte finna något skäl till att det skulle vara orimligt att

ställa motsvarande krav på bolagets verksamhet. Den aktuella verksamheten är inte mer komplex eller skiljer sig från verksamheterna vid Rönnskärsverken (mål nr M 3434-18) eller St1 Refinery (MÖD 2020:17) på ett sådant sätt att en delegation till tillsynsmyndigheten skulle vara olämplig.

I målet är fråga om en större processindustri som är energiintensiv och som har fått ett tillstånd som är obegränsat i tid. Det kan antas att det villkor som är föremål för prövning kommer att gälla för verksamheten under en lång tid framöver. Det är således såväl miljömässigt motiverat som rimligt att i samband med prövningen säkerställa att verksamhetsutövaren kontinuerligt utvärderar verksamhetens energi- och bränsleanvändning och successivt vidtar åtgärder för att förbättra hushållningen, så att verksamheten vid var tid uppnår kraven i 2 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken.

**Bolaget** har anfört i huvudsak följande till stöd för sin inställning:

De av Naturvårdsverket föreslagna förändringarna av villkor 5.1. är varken nödvändiga eller lämpliga. Det är en självklarhet att de åtgärder som redovisas i energihushållningsplanen ska vidtas om det är skäligt. Det ligger i bolagets eget intresse att vidta alla skäliga energieffektiviseringsåtgärder eftersom energikostnaden utgör en betydande del av bolagets produktionskostnader. Den föreslagna första meningen är således överflödig.

Frågan om vilka åtgärder i energihushållningsplanen som ska vidtas är alltför komplex för att en utomstående betraktare ska kunna fatta ett ändamålsenligt beslut utifrån planen. För att det ska vara möjligt att fatta ändamålsenliga och väl avvägda beslut om energieffektiviseringsåtgärder krävs mycket detaljerade kunskaper om såväl produktionsprocesser som energisystem. Den typen av kunskaper har en tillstånds- eller tillsynsmyndighet aldrig resurser att tillägna sig. Det är därför varken ändamålsenligt eller lämpligt att överlämna beslutsfattandet beträffande energihushållning till myndigheter. En energieffektivisering kan vid ett tillfälle te sig rimlig utifrån ett visst produktionsläge som kan vara en följd av en ökad efterfrågan på en viss produkt, för att kort därefter ändras till något annat. Verksamheten ställer med andra ord krav på en hög grad av flexibilitet och ett långsiktigt strategiskt arbete. Om

tillsynsmyndigheten beslutar att en energieffektiviseringsåtgärd ska genomföras mot bolagets vilja, kan beslutet få stora negativa konsekvenser såsom ökad olycksrisk, minskad produktkvalitet eller ökade utsläpp. Det framstår inte som rimligt eller lämpligt att låta tillsynsmyndigheten ta ett sådant ansvar. Naturvårdsverket underskattar bolagets energieffektiviseringsarbete vad avser svårighetsgrad, komplexitet och resursåtgång. Tillsynsmyndighetens roll i energieffektiviseringsarbetet framstår heller inte som genomtänkt. För åtgärder som befinner sig på idéstudie- eller förstudiestadiet finns inga förutsättningar att dra robusta slutsatser om åtgärdernas genomförbarhet. Det måste därför vara uteslutet – inte minst av säkerhets- och produktionsskäl (leveranssäkerhet och produktkvalitet) – att låta tillsynsmyndigheten fatta beslut om genomförande av åtgärder på dessa utredningsstadier. För färdigutredda och beslutade åtgärder tillför inte tillsynsmyndighetens granskning något till processen.

Bolaget anser sig bedriva ett väl utvecklat och ändamålsenligt energieffektiviseringsarbete och har accepterat att ge tillsynsmyndigheten insyn i detta arbete för att en löpande dialog om energieffektivisering ska kunna föras inom ramen för tillsynen. Villkor 5.1 ger tillsynsmyndigheten en sådan insyn. Eftersom tillståndet inte innehåller något krav på att särskilda energieffektiviseringsåtgärder ska vidtas finns det även en möjlighet att ställa krav på åtgärder inom ramen för tillsynen om så anses vara erforderligt. Bolaget kan – för att säkerställa att insyn och dialog hålls på en tillräcklig nivå – godta att tillsynsmyndigheten bemyndigas att meddela föreskrifter om energihushållningsplanens närmare innehåll. Däremot kan bolaget inte godta att tillsynsmyndigheten ges rätt att föreskriva vilka åtgärder i energihushållningsplanen som ska genomföras och inom vilken tid. Bolagets tidigare medgivande av ett bemyndigande till tillsynsmyndigheten att meddela föreskrifter om energihushållningsplanens närmare innehåll har enbart syftat till ett öppet och informellt informationsutbyte utan omedelbara rättsliga konsekvenser. Medgivandet är således avhängigt av att mark- och miljödomstolens villkor inte ändras på det sätt som Naturvårdsverket yrkat.

Villkorsprövningen är individuell och kan utfalla på olika sätt beroende på förutsättningarna i varje enskilt mål. Det finns inget i Naturvårdsverkets yttrande som

tyder på att verket har gjort någon närmare analys av behovet och lämpligheten av det yrkade bemyndigandet för bolagets verksamhet. Bolaget har däremot redovisat överväldigande skäl mot att föreskriva ett bemyndigande enligt Naturvårdsverkets förslag. Bolaget anser att beslut om energihushållningsåtgärder i bolagets verksamhet inte är en fråga av mindre betydelse som kan delegeras till tillsynsmyndigheten enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken.

**Länsstyrelsen** har anfört följande till stöd för sin inställning:

Länsstyrelsen anser att det är lämpligt att villkoret kompletteras enligt yrkandet så att det klargörs att skäligen åtgärder också ska vidtas. Länsstyrelsen är medveten om att det är bolaget som har den överlägset mesta kunskapen om energianvändningen och dess komplexitet inom verksamheten, liksom om andra frågor som berör teknikval i bolagets processer. Det är bolaget som tar fram de underlag som behövs för att bedöma vilka åtgärder som är rimliga att utreda och bolaget fattar sedan beslut om vilka åtgärder som ska vidtas. Bolaget har godtagit delegation för att meddela föreskrifter om energihushållningsplanens närmare innehåll. Länsstyrelsen ser det som ändamålsenligt om delegationen också omfattar en möjlighet för länsstyrelsen att meddela villkor om att ytterligare energihushållningsåtgärder ska vidtas.

Länsstyrelsen använder i regel delegationer i tillståndsbeslut sparsamt och endast när det bedöms absolut nödvändigt. Länsstyrelsen har redan med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken möjlighet att i enskilda fall besluta om förelägganden som behövs för att domar och andra beslut som har meddelats med stöd av miljöbalken ska följas. Det är därför inte anmärkningsvärt att tillsynsmyndigheten får delegation till att besluta om energihushållningsåtgärder i detta fall. Bolaget har också möjlighet att överklaga tillsynsmyndighetens delegationsbeslut om de åtgärder som krävs i beslutet inte bedöms skäligen. Länsstyrelsen bedömer att dialogen mellan bolaget och tillsynsmyndigheten ska kunna fortsätta att vara öppen och informell även med en sådan delegation. Länsstyrelsen delar också Naturvårdsverkets syn på vilken typ av åtgärder som den yrkade delegationen kan omfatta.

## **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

Mark- och miljööverdomstolen har med stöd av 23 kap. 6 § miljöbalken avgjort målet utan huvudförhandling.

I deldom den 19 augusti 2019 lämnade mark- och miljödomstolen SCA Obbola AB tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken till fortsatt och utökad verksamhet vid bolagets anläggning i Obbola i Umeå kommun. Mark- och miljödomstolen föreskrev även slutliga villkor, bl.a. avseende energi i villkor 5.1.

Enligt 2 kap. 5 § miljöbalken ska alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd hushålla med råvaror och energi. 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 så att förbrukningen minimeras. Den gäller vid all verksamhet och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse och tar sikte på både energiproduktion och energianvändning (se prop. 2015/16:166 s. 58 och prop. 1997/98:45, del 2, s. 20 f.).

Utgångspunkten vid en tillståndsprövning är att domstolen själv avgör samtliga frågor i målet och fastställer de villkor som behövs. Enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken finns dock en möjlighet för domstolen att överlåta till tillsynsmyndigheten att meddela villkor av mindre betydelse. En förutsättning för delegation är att det rör frågor som inte har någon självständig betydelse för tillåtligheten. Beslutade villkor enligt delegation måste uppfylla kravet på rimlighet enligt 2 kap. 7 § miljöbalken och kan överklagas. I praxis har det bedömts som möjligt att delegera till tillsynsmyndigheten att föreskriva villkor om genomförandet av åtgärder enligt energihushållningsplanen (se t.ex. rättsfallen MÖD 2009:17, MÖD 2011:23 och MÖD 2020:17 samt Mark- och miljööverdomstolens domar den 13 mars 2019 i mål nr M 5414-18, den 28 november 2019 i mål nr M 3434-18 och den 28 september 2020 i mål nr M 102-19).

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att bolagets verksamhet är en sådan komplex verksamhet där det framstår som lämpligt att arbetet med förbättrad energihushållning



bedrivs successivt utifrån en energihushållningsplan. Även om skyldigheten att hushålla med energi följer redan av miljöbalkens allmänna hänsynsregler anser Mark- och miljööverdomstolen att ett tillägg i villkor 5.1. om att åtgärder i skäligen utsträckning ska vidtas för att effektivisera energianvändningen, ytterligare förtydligar och konkretiserar denna skyldighet och därmed är miljömässigt motiverad. En sådan formulering av energivillkoret stämmer dessutom överens med praxis (se t.ex. tidigare nämnda domar i mål nr M 3434-18 och M 102-19).

I villkor 5.1 anges att bolaget årligen ska ge in en energihushållningsplan. I planen ska – utöver planerade energihushållningsåtgärder, arbete med bränsleval och elgenerering samt resultatet av genomförda åtgärder – endast redovisas åtgärder som är tekniskt möjliga att genomföra. Det innebär att omfattningen av de åtgärder som i detta fall kan komma att beslutas inom ramen för en delegation begränsas. Kopplingen mellan delegationen och planen innebär att bolaget får ett inte obetydligt inflytande över vilka åtgärder som kan bli aktuella, vilket även skapar en förutsebarhet för bolaget. Delegationen avgränsas vidare till skäliga villkor om åtgärder, dvs. vad som kan anses vara rimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Mot denna bakgrund finns det förutsättningar att delegera till tillsynsmyndigheten att meddela villkor om åtgärder framtagna inom ramen för planen. Eftersom det i energihushållningsplanen ska redovisas inte bara energihushållningsåtgärder utan även arbete med bränsleval och elgenerering anser Mark- och miljööverdomstolen att delegationen ska avse ”åtgärder” framtagna inom ramen för planen och inte begränsas till endast ”energihushållningsåtgärder”.

Sammanfattningsvis ska Naturvårdsverkets överklagande bifallas i enlighet med förstahandsyrkandet och mark- och miljödomstolens deldom ändras på det sätt som framgår av domslutet.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga B  
Överklagande senast den 2021-04-15

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Henrik Löv, tekniska rådet Mikael Schultz,  
hovrättsrådet Li Brismo och tf. hovrättsassessorn Sanna Ordenius, referent

Föredragande har varit Lena Lidmark.