

Södertörns högskola | Institutionen för livsvetenskaper

Kandidatuppsats 15 hp | Miljövetenskap | Vårterminen 2010

SAMHÄLLSNYTTAN AV VATTENVERKSAMHETER

– hur tillämpas samhällsnyttokravet i
11 kap. 6 § miljöbalken vid tillståndsprövning av
vattenverksamheter?

Av: Ida Österlund

Handledare: Monica Hammer

ABSTRACT

The subject matter of this Bachelor's thesis is the special permit condition applying to water operations in accordance with chapter 11 section 6 of the Swedish Environmental Code. The article states that water operations may only be undertaken if the benefits, from the point of view of public and private interests, are greater than the costs and damages associated with them. The purpose of the regulation is to prevent water operations that are not socially efficient and to provide an additional protection for the environment, in excess of the general rules of consideration in the Code.

The purpose of this study is to look into how this particular article is applied in practice. This is done by analysing the legal usage as practiced by the court as well as by the applicants. The general rule is that the applicant has to show that the operation, for which the permit is being sought, is in compliance with the obligations associated with the activity. The study shows that it is very difficult to find guidance from case law on *how* an assessment of the social efficiency is to be carried out. Court practice indicates that circumstances such as whether the operation is in compliance with certain environmental objectives can be used to weight different aspects in the social efficiency assessment. However, the assessments carried out by the applicants are in general focused on the economic benefits for the applicant. This practice might entail a risk for environmental values not being properly valued when weighted against more tangible monetary benefits. A broader perspective is therefore called for. Potential improvements on the practice of the article are discussed against different valuation methods.

SAMMANFATTNING

Denna uppsats handlar om hur den särskilda tillåtlighetsregeln i 11 kap. 6 § miljöbalken tillämpas vid tillståndsprövning av vattenverksamheter. Av paragrafen följer att en vattenverksamhet endast får bedrivas om den samlade nyttan av verksamheten överväger de kostnader samt skador och olägenheter som verksamheten medför. Syftet med paragrafen är att hindra vattenverksamheter som inte är *samhällsekonomiskt motiverade* samt utgöra ett extra skydd för miljön utöver miljöbalkens generella miljökrav.

Syftet med studien är undersöka hur denna paragraf tillämpas i praktiken – både i rättspraxis och i ansökningsförfarandet. Studien bygger i första hand på rättsvetenskaplig metod men ger även en mer allmän introduktion till samhällsekonomiska analysmetoder. Studien visar att det är mycket svårt att finna vägledning i praxis för *hur* en bedömning av samhällsnyttan bör gå till. Praxis visar dock att även faktorer som verksamhetens överensstämmelse med olika miljö kvalitetsmål, art- och områdesskydd och estetiska värden kan få betydelse vid samhällsnyttobedömningen. Från sökandenas sida riktas generellt ett för stort fokus mot den privata eller företagsekonomiska nyttan av verksamheten. Sammantaget medför detta en risk för att miljövärden inte värderas på ett korrekt sätt när de vägs mot en mer konkret uttryckt monetär nytta. Ett bredare perspektiv på bedömningen bör därför antas. Vidare diskuteras även hur tillämpningen av bestämelsen skulle kunna förbättras mot bakgrund av olika värderingsmetoder.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<u>FÖRKORTNINGAR</u>	<u>1</u>
<u>1. INLEDNING</u>	<u>2</u>
1.1. Problemdiskussion	3
1.2. Syfte	5
1.2.1. Frågeställningar	5
<u>2. METOD OCH MATERIAL</u>	<u>6</u>
2.1. Rättsvetenskaplig metod	6
2.2. Granskning av ansökningshandlingar	7
2.3. Litteraturstudie	7
2.4. Informella samtal med experter	8
2.5. Urval och avgränsning av undersökningsmaterial	8
2.6. Käll- och metodkritik	9
<u>3. VATTENVERKSAMHETER OCH TILLSTÅNDSPRÖVNING</u>	<u>10</u>
<u>4. TEORETISK REFERENSRAM FÖR SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS</u>	<u>13</u>
4.1. Att föra in miljön i en samhällsekonomisk analys	15
4.1.1. Miljövärden	15
4.1.2. Ekonomisk värdering av miljön	16
4.2. Kritik mot tillämpning av kostnadsnyttoanalyser	19
4.2.1. Alternativa metoder för viktning och värdering	20
<u>5. JURIDISK REFERENSRAM</u>	<u>22</u>
5.1. Samhällsnyttokravet i 11 kap. 6 § miljöbalken	22
5.1.1. Syfte och omfattning	22
5.1.2. Metod och tillvägagångssätt	23
5.1.3. Samhällsnyttokravets vara eller icke-vara	25
5.2. Redovisning av nytta – av vem och vart	25
5.3. Äldre praxis	26
5.4. Sammanfattning	28

<u>6. SAMHÄLLSNYTTOKRAVET I PRAKTIKEN</u>	<u>30</u>
6.1. Praxisgenomgång	30
6.1.1. Domar från Högsta domstolen	30
6.1.1.1. Ljungaå kraftverk - NJA 2008 s. 3	30
6.1.1.2. Torsby - NJA 2008 s. 55	31
6.1.2. Domar från Miljööverdomstolen	32
6.1.2.1. Sege å damm - M 5723-04	32
6.1.2.2. Ljungaå kraftverk - M 6581-05	32
6.1.2.3. Bevattningsdamm i Trättebäcken - M 6656-06	33
6.1.2.4. Vattenkraftverk i Flån - M 9586-06	34
6.1.2.5. Kraftverk i Abelvattnet - M 6003-07	34
6.1.3. Sammanfattning av praxis	35
6.2. Genomgång av ansökningshandlingar	36
<u>7. ANALYS OCH DISKUSSION</u>	<u>40</u>
7.1. Samhällsnyttokravet i praxis	40
7.2. Samhällsnyttokravet i ansökningarna	45
7.3. Avslutande diskussion – problem och förbättringar	47
<u>8. SLUTSATSER</u>	<u>51</u>
<u>9. KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</u>	<u>53</u>

FÖRKORTNINGAR

HD	Högsta domstolen
MB	Miljöbalk (1998:808)
MD	Miljödomstolen
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MÖD	Miljööverdomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Regeringens proposition

1. INLEDNING

Att miljövärden som ekosystemtjänster riskerar att undervärderas när de vägs mot mer konkret uttryckta monetära värden är något som mer och mer belyses inom miljöpolitiken, men även generellt när konsekvensanalyser som innefattar miljövärden ska utföras. Detta beror inte bara på svårigheten att värdera miljön i monetära termer utan även på att kunskapen om de tjänster miljön tillhandahåller är bristfällig och att sambanden mellan miljö och välfärd är svåra att se. Den nya miljömålspropositionen tar till exempel upp detta faktum och understryker just problemet med att värden som biologisk mångfald och ekosystemtjänster inte betraktas och mäts i samhällsekonomiska termer och att det då finns en risk att de beslut som fattas inte är optimala ur samhällelig synpunkt.¹ Samtidigt finns det också risker med att miljöförhållanden förenklas till ett endimensionellt monetärt värde eftersom miljön i allra högsta grad är multidimensionell.²

Lagstiftningen och därigenom tillståndsprovning av verksamheter är bland de vassaste verktygen vi har för att styra utvecklingen och nyttjandet av naturresurser i önskvärd riktning. Att denna riktning, i vart fall i teorin, är att sträva mot en hållbar utveckling som innebär att vi lever inom planetens gränser torde det inte råda något tvivel om.

Enligt miljöbalkens målparagraf är syftet med balken att främja en *hållbar utveckling*. Utgångspunkten är att dagens generationer inte får leva på ett sådant sätt som skadar naturmiljön och utarmar naturresurserna på bekostnad av framtida generationer. Detta framgår av 1 kap. 1 § och ska genomsyra hela tillämpningen av miljöbalken.³ Av paragrafen framgår till exempel att naturen har ett *skyddsvärde* oberoende av oss människor och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenat med ett ansvar att förvalta naturen väl.

Enligt miljöbalkspropositionen ska de av riksdagen antagna miljökvalitetsmålen vara vägledande vid tolkning av miljöbalkens mål i ett visst avseende samt när det kommer

¹ Prop. 2009/10:155, s. 79

² Söderbaum (2006)

³ Detta finns även kodifierat i grundlagen genom 1 kap. 2 § regeringsformen där det står att läsa " *Det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.*"

till att precisera vad en hållbar utveckling innebär.⁴ Av de 16 miljö kvalitetsmål som riksdagen antagit berör sex av dem vatten. Dessa är: *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker* och *Ett rikt djur- och växtliv*. Målsättningen är att miljömålen ska vara uppnådda till år 2020. Tre av dem bedömer Miljömålsrådet vara mycket svåra eller omöjliga att nå till 2020⁵ och tre av dem bedöms möjliga att nå om fler åtgärder sätts in⁶. Sedan EU:s ramdirektiv för vatten⁷ trädde i kraft år 2000 har ytterligare målsättningar på vattenområdet antagits. De övergripande målen är att alla vatten i unionen ska uppnå ”god status” till år 2015 och att inga vatten får försämrats.

1.1. Problemdiskussion

Denna studie handlar om hur den särskilda tillåtlighetsregeln i 11 kap. 6 § miljöbalken tillämpas vid tillståndsprovning av vattenverksamheter. Paragrafen härstammar från äldre vattenlagstiftning och överfördes orörd från 1983-års vattenlag vid miljöbalkens tillkomst 1999. Av paragrafen följer att för att en vattenverksamhet ska få bedrivas måste den samlade nyttan av verksamheten överväga de kostnader samt skador och olägenheter som verksamheten medför. Paragrafen lyder i sin helhet:

”En vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den.”

Syftet med bestämmelsen är hindra verksamheter som inte är *samhällsekonomiskt motiverade*.⁸ Men vad är samhällsekonomiskt motiverat? Det förtäljer inte paragrafen.

Av lagmotiven framgår bland annat att det lämnas öppet för en förhållandevis fri och mångsidig bedömning av verksamheten. Vidare framgår att den samhällsekonomiska bedömningen ska baseras på en ekonomisk analys av *rimlig omfattning* men att det inte bör ställas några krav på matematisk exakthet.⁹

⁴ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 8 och 166 f.

⁵ *Ingen övergödning, Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ett rikt djur- och växtliv*. Se Miljömålsportalen: <http://miljomal.se/> (2010-05-27)

⁶ *Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet* och *Myllrande våtmarker*. Se Miljömålsportalen: <http://miljomal.se/> (2010-05-27)

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

⁸ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 129

⁹ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 129

När bestämmelsen skulle överföras från vattenlagen till 11 kapitlet miljöbalken ifrågasatte Koncessionsnämnden behovet av regeln. Regeringen uttalade då att regeln bör innebära ”ett extra skydd för miljön [...] vid sidan om avvägningar mot hänsynsreglerna” och att det inte fanns några skäl att låta regeln utgå.¹⁰ Ett förslag att utmönstra regeln har nu på nytt presenterats i ett delbetänkande av Miljöprocessutredningen rörande vattenverksamheter.¹¹ Syftet med den utredningen är bland annat att undersöka möjligheterna att samordna reglerna om vattenverksamhet med reglerna om miljöfarlig verksamhet. Utredningen menade till stöd för sitt förslag att de bedömningar som görs enligt 11 kap. 6 § till stor del liknar den avvägning som ska göras mot de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.¹² En fråga man då kan ställa sig är huruvida bestämmelsen, likt lagstiftarens uttalande i miljöbalkspropositionen, utgör ett extra skydd och om ett borttagande i så fall skulle innebära en urvattning av miljöskyddet.

En bedömning av huruvida någonting är samhällsnyttigt eller inte avgörs i regel utifrån en samhällsekonomisk konsekvensanalys¹³. Vilket i princip innebär att samtliga effekter av verksamheten ska vägas mot varandra, och om nyttan överstiger kostnaderna är förändringen önskvärt. Men hur går en sådan avvägning till när det gäller att väga en verksamhets miljökonsekvenser mot nyttan av den? Liknande problem uppstår även inom arbetet med åtgärdsprogrammen inom vattenförvaltningen där miljönyttan av åtgärdsprogrammen ska vägas mot kostnaderna för att genomföra åtgärderna. Där står det dock uttryckligen i vattenförvaltningsförordningen att såväl kostnader som nyttor ska *kvantifieras*.¹⁴

Frågan som här ska undersökas är hur förevarande bestämmelse tillämpas i praktiken – det vill säga hur går en sådan här bedömning till? Grundproblematiken är att det är en bedömning av vattenverksamhetens *samhällsekonomiska tillåtlighet* som ska göras. Men hur går domstolarna tillväga vid en sådan bedömning? Och inte minst hur konkretiseras vad som är samhällsnyttigt eller inte? En annan fråga av intresse är vad för typ underlag domstolarna fattar sina beslut utifrån? Avvägningar av denna typ, där enskilda och ofta

¹⁰ Prop. 1997/98:45 del 1, s. 369

¹¹ SOU 2009:42 Vattenverksamhet

¹² SOU 2009:42, s. 190 ff.

¹³ Används ofta synonymt med begrepp som kostnads- nyttoanalys och konsekvensanalys

¹⁴ 5 kap. 6 § miljöbalken och 6 kap. 6 § förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

ekonomiska intressen ska vägas mot miljöpåverkan är aldrig okomplicerade. Förhållandet mellan ekonomi och miljö är även något som är hett debatterat och det finns många olika ansatser till hur värdering och viktning av olika, och ibland motstående, intressen kan göras. Uppslaget till denna uppsats väcktes av handläggare på Naturvårdsverket som ansåg att det var oklart hur den här bestämmelsen *de facto* tillämpas och ville därför bringa klarhet i hur rättstillämpningen ser ut, bland annat för att kunna bedöma behovet av vägledning på området. Liksom med all lagstiftning är tillämpningen av avgörande betydelse för vilken effekt rättsreglerna i slutändan får.

1.2. Syfte

Syftet med denna uppsats är att analysera tillämpningen av samhällsnyttokravet i 11 kap. 6 § miljöbalken. Syftet är både att analysera *hur* paragrafen i fråga tillämpas men även att föra en normativ diskussion kring hur den *bör* tillämpas. Det huvudsakliga metoden som kommer att användas är rättsvetenskaplig metod vilket innebär att frågorna kommer att besvaras utifrån en analys av rättskällorna (förarbeten, praxis och doktrin). För att kunna problematisera och vidga den normativa analysen (framförallt punkt 3 nedan) kommer även olika teorier och metoder för avvägningar och värdering att belysas.

1.2.1. Frågeställningar

För att uppfylla det ovan definierade syftet har följande delfrågor identifierats:

- Hur gör domstolarna denna avvägning - går det att identifiera något metodiskt tillvägagångssätt och/eller några värderings- och viktningssnormer och hur konkretiseras vad som är samhällsekonomiskt motiverat?
- Hur hanteras bestämmelsen av sökandena i ansökningsförfarandet? Eller mer konkret, vad presenterar sökandena för underlag för bedömningen?
- Finns det några problemområden och/eller förbättringsmöjligheter?

2. METOD OCH MATERIAL

Den huvudsakliga ansatsen för studien är rättsvetenskaplig metod. Studien är tvärvetenskaplig i den mening att uppsatsen också kommer att behandla ekonomisk teori, värderingsmetoder och hur dessa kan kopplas till den rättsliga tillämpningen. Undersökningsdesignen som har använts kan metodiskt delas in i tre delar. Med undersökningsdesign avses den ram för insamling och analys av materialet som sedermera ska ligga till grund för att uppfylla syftet med studien. Den övergripande metoden är som ovan nämdes rättsvetenskaplig. För att kunna skapa mig en uppfattning om hur paragrafen tillämpas i ansökningsförfarandet, har jag funnit det nödvändigt att komplettera analysen med empiriskt material. Utöver rättspraxis har därför även ansökningshandlingar för ett antal tillståndsprövningar analyserats. Därutöver har en litteraturstudie genomförts för att upprätta den teoretiska referensramen.

2.1. Rättsvetenskaplig metod

Inom rättsvetenskapen talas i regel om tre huvudsakliga metoder; rättskällevärdelsen, juridisk metod och rättsvetenskaplig metod. Den rättsvetenskapliga metoden innefattar delar av både rättskällevärdelsen och juridisk metod, men är bredare så till vida att det är ”tillåtet” att även använda sig av andra metoder för att analysera rätten. Sandgren menar att ”i stort sett alla metoder som kan brukas för att öka kunskapen om rätten är rättsvetenskapliga i den mån som ett juridiskt perspektiv ingår i ansatsen”.¹⁵ Eftersom syftet med denna studie är både analyserande och normativt och dessutom av tvärvetenskaplig karaktär lämpar sig därför den mindre strikta rättsvetenskapliga metoden bäst. Rättskällevärdelsen är dock ett centralt inslag i metoden. Rättskällorna och dess ordningsföljd är: lag, lagförarbeten, rättspraxis och doktrin. Med ordningsföljd avses rättskällornas inbördes relevans vilket innebär att vad som framgår av lag och lagförarbeten har tolkningsföreträde framför rättspraxis och doktrin. Det är dessa källor som kommer att användas i den juridiska analysen. Källsökningen har utförts i rättsdatabaser (Zeteo och Lex Total Miljö) och bibliotekskataloger där även artikelsök ingått. Många av källorna har även hittats genom att följa referenser. En stor del av arbetet inom den juridiska analysen har utgjorts av sökning och sammanställning av praxis. De prejudicerande instanserna för tillståndspliktiga vattenverksamheter, då miljödomstolen är första instans, är Högsta

¹⁵ Sandgren (2008), s. 39

domstolen (HD) och Miljööverdomstolen (MÖD). Rättsfallssökningarna har därför avgränsats till dessa instanser. De sökord jag främst använt mig av är *11 kap. 6 § miljöbalken* och *tillstånd vattenverksamhet* i olika konstellationer. Tidsmässigt har sökningen avgränsats till miljöbalkens tid, det vill säga från 1999 och framåt.

2.2. Granskning av ansökningshandlingar

Den valda ansatsen för undersökningen av ansökningshandlingarna är mer normativ i den mening att syftet där är att förklara och utvärdera hur underlaget ser ut för att sedan utifrån det diskutera olika förbättringsförslag. Urvalet av empiriskt underlag härstammar från den rättspraxis som sammanställts. Materialet är hämtat från Naturvårdsverkets arkiv och antalet granskade ärenden är begränsat till de ärenden som innehöll en ansökan (mer om urvalet nedan). Denna undersökning är strukturerad med utgångspunkt i teori för *innehållsanalyser*. Detta innebär att ansökningarna på ett systematiskt sätt har granskats utifrån ett antal kriterier/frågeställningar.¹⁶ Dessa kriterier har utarbetats efter vad som framkommit vid analysen av gällande rätt och vad som därav rimligtvis bör framgå av ansökan. Fokus ligger på vilka aspekter som har vägts in och hur de har presenterats i ansökan. Matrisen som använts presenteras i avsnitt 6.2. i samband med resultatet. Syftet med analysen är kunna dra slutsatser genom så kallad *analytisk generalisering*. Till skillnad från *statisk generalisering* – som innebär att resultatet antas gälla för hela den studerade populationen – innebär analytisk generalisering att resultaten används för att se mönster, skapa nya teorier eller som referenspunkt vid jämförelse mot tidigare teorier.¹⁷

2.3. Litteraturstudie

Litteraturstudien utgör bakgrunden till det teoretiska avsnittet som behandlar samhälls-ekonomiska analyser, kritik mot dessa och olika metoder för värdering av miljövärden. Syfte med denna referensramen är att bidra till en ökad förståelse för det valda studieområdet men även för att kunna bredda och problematisera den normativa analysen samt kunna identifiera problemområden och förbättringsmöjligheter. Denna referensram kommer således att fungera som de par ”glasögon” som den avslutande analysen sedan sker igenom. Studien är baserad på litteratur, rapporter och artiklar inom området. Förutom sökning i olika bibliotekskataloger och webbaserade sökmotorer har källorna in-

¹⁶ Bryman (2009), s. 190 ff.

¹⁷ Lundahl (1999), 194-195

hämtats genom sökning i kataloger för vetenskapliga tidskrifter (ExLibris och ScienceDirect). För tidskrifterna *Ecological Economics* och *Intergrated Environmental Assessment and Management* har specifika sökningar gjorts. De sökord som använts har bland annat varit *valuation, methods, social cost, social benefit, evaluation, cost benefit, ecological value, institutional value, environmental value* och *impact evaluation* i olika konstellationer.

2.4. Informella samtal med experter

Jag har även under mer ostrukturerade former samtalat och diskuterat mina frågeställningar med olika personer med erfarenhet från tillämpning av bestämmelsen, både professorer och verksamma jurister på miljödomstol men även på Naturvårdsverket. Detta för att öka förståelsen och problematiken kring den juridiska analysen och forskningsläget, men även för att kunna utveckla och problematisera den samhällsekonomiska bedömningen. Då detta inte har varit några regelrätta intervjuer och då jag inte i direkt mening använt mig av materialet i uppsatsen, har jag inte dokumenterat samtalen eller utgått från några specifika intervjufrågor. Inte heller finner jag det nödvändigt att här ange dessa personer vid namn.

2.5. Urval och avgränsning av undersökningsmaterial

Uppsatsen kommer endast behandla tillståndspliktiga vattenverksamheter, det vill säga sådana verksamheter som prövas av miljödomstolen som första instans. Därutöver har urvalet avgränsats till ärenden där tillståndsprövning enligt 11 kapitlet varit den huvudsakliga frågan (det vill säga inte samordnad prövning av t.ex. miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet). Denna begränsning har endast gjorts för att på ett systematiskt sätt kunna analysera underlaget och inte för att dessa ärenden är mer eller mindre intressanta utifrån uppsatsens frågeställningar och syfte. Det hade varit önskvärt att göra en liknande granskning även av sådana ärenden för att få en bättre helhetsbild och även kunna se huruvida bedömningen skiljer sig åt. Detta bedömdes dock ligga utanför uppsatsens omfång.

Utgångspunkten var att ansökningshandlingarna i ett större antal ärenden skulle granskas, men det visade sig efterhand att möjligheten att inom rimliga gränser få tillgång till komplett beslutsunderlag var svårt då Naturvårdsverkets egna arkiv inte innehöll samtliga handlingar i de ärenden som framkommit vid praxisgenomgången. Ett försök att

komplettera materialet genom att söka i Svea hovrätts (MÖD:s) arkiv gjordes men även där visade det sig att akterna inte var kompletta då de skickar tillbaka miljödomstolens ärenden efter det att målen avslutats. Denna granskning är därför begränsad till de åtta ärenden som innehöll ansökningsunderlag. Ett av ärendena innehöll dock bara ett MKB-dokument (se ref. 5 i tabell 2), varför endast en av frågorna i innehållsanalysen kunde besvaras.

2.6. Käll- och metodkritik

För studiens syfte vad gäller att identifiera ett metodiskt tillvägagångssätt hade det kunnat vara relevant att även studera avgöranden från miljödomstolarna eftersom det är där de flesta bedömningar sker. För att kunna bibehålla djupet i analysen bedömde jag dock att en sådan utökning av materialet inte var rimlig inom ramen för uppsatsen. Även vad gäller granskningen av ansökningsunderlaget har det varit nödvändigt att finna någon form av balans mellan bredd kontra djup. Ett större underlag hade gett större möjligheter att dra slutsatser om hur det *generellt* ser ut. Å andra sidan lämnar ett färre antal fall öppet för en mer ingående och djuplodad analys. Det faktum att jag har granskat relativt få ärenden kan således påverka studiens möjligheter att dra slutsatser av generaliserande karaktär. Att de flesta ärenden jag kommer att ta upp till övervägande del berör kraftverk har inte varit något medvetet urval utan har utstakat sig så efterhand materialet samlats in. Det hade varit önskvärt att ha en större spridning av verksamhetstyper eftersom även detta kan påverka studiens generaliserbarhet.

3. VATTENVERKSAMHETER OCH TILLSTÅNDSPRÖVNING

Vattenverksamheter regleras i huvudsak i miljöbalkens 11 kapitel.¹⁸ Med vattenverksamheter avses bland annat olika anläggningar i vattenområden som till exempel kraftverk och dammar men även bortledande av grundvatten, tillförsel av vatten till grundvatten samt avvattning av mark. Vattenförorenande verksamheter betraktas dock som miljöfarlig verksamhet och behandlas i 9 kapitlet miljöbalken. Definitionen av vattenverksamheter enligt 11 kap. 2 § miljöbalken lyder:

1. uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, bortledande av vatten från eller grävning, sprängning och rensning i vattenområden samt andra åtgärder i vattenområden om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge,
2. bortledande av grundvatten och utförande av anläggningar för detta,
3. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta, och
4. åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning).

Huvudregeln är att vattenverksamheter kräver tillstånd och den tillståndsprövande myndigheten är miljödomstolen.¹⁹ Tillståndsförfarandet inleds med att sökanden håller samråd med länsstyrelsen och andra berörda för att på ett tidigt stadium fånga upp deras synpunkter. Därefter lämnas ansökan in till miljödomstolen. En ansökan om tillstånd till vattenverksamhet ska alltid innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (MKB).²⁰ Syftet med MKB:n är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av verksamheten.²¹

¹⁸ Vattenverksamheter regleras även i *lag (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.*

¹⁹ 11 kap. 9 och 9b §§ miljöbalken. Tillstånd krävs inte om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena (11 kap. 12 § miljöbalken), även vissa andra verksamheter är undantagna från tillståndsplikten (11 kap. 11 § miljöbalken).

²⁰ 6 kap. 1 § miljöbalken

²¹ 6 kap. 3 § miljöbalken.

Om domstolen finner att ansökan kan ligga till grund för prövning kungörs målet. Därefter ska allmänheten beredas tillfälle att yttra sig.²² I de fall sökanden inte har presenterat ett fullgott underlag kan domstolen begära in komplettering eller avvisa målet.²³ Det är den domstol som ansvarar för tillståndsprövningen som ska utreda om den sökta verksamheten uppfyller miljöbalkens regler (s.k. officialprövning).²⁴ Detta innebär att allt som kan vara av betydelse i ärendet ska utredas.²⁵ Det slutgiltiga beslutet får dock grundas på allt som framkommit vid målet, det vill säga inte bara på inkomna handlingar utan även sådant som framkommit vid muntlig förhandling och syn på platsen.²⁶

Enligt 22 kap. 6 § ska Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen, när det behövs, föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Kommunerna får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen. Enligt samma bestämmelse är Fiskeriverkets roll att yttra sig om det allmänna fiskeintresset.

För att tillstånd ska kunna medges måste verksamheten uppfylla miljöbalkens grundläggande miljökrav. Några av dessa är de allmänna hänsynsreglerna i 2 kapitlet och innehållningsbestämmelserna i 3 och 4 kapitlet. Om området omfattas av särskilt skydd, som till exempel naturreservat, Natura 2000, vattenskyddsområde eller annat områdeskydd, kan även skyddsreglerna i 7 kapitlet begränsa eller hindra verksamheten. Dessutom får tillstånd inte få meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelse eller så att en miljö kvalitetsnorm överträds.²⁷ Förutom de grundläggande miljökraven måste en vattenverksamhet även vara samhällsekonomiskt motiverad. Detta följer av det så kallade *samhällsnyttokravet* i 11 kap. 6 § miljöbalken.

Sedan ramdirektivet för vatten trädde i kraft finns det som tidigare nämndes även andra regler att förhålla sig till, ett sådant är *icke-försämringskravet*.²⁸ Det finns dock omständigheter under vilka undantag från den målsättningen ska kunna ges.

²² Michanek och Zetterberg (2008), s. 355 och 6 kap. 8 § miljöbalken.

²³ 22 kap. 2 § miljöbalken

²⁴ Michanek och Zetterberg (2008), s. 365 och 61 och 22 kap. 11 § miljöbalken

²⁵ Michanek och Zetterberg (2008), s. 365

²⁶ 21 kap. 21 § miljöbalken och Ebbesson (2008), s. 149

²⁷ Michanek och Zetterberg (2008), s. 299, 2 kap. 6 § MB och 5 kap. 3 § MB

²⁸ Naturvårdsverket (2008), s. 39

Verksamheten måste då genomgå en tillåtlighetsprövning enligt 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen. Två av kraven enligt paragrafen, för att undantag ska kunna medges, är att nyttan med verksamheten inte kan åstadkommas på något miljömässigt betydligt bättre sätt utan orimliga kostnader och att det är en verksamhet av stort *allmänintresse*.²⁹ I takt med att arbetet med vattenförvaltningen, som fortfarande befinner sig i sin linda, kommer igång kommer även denna typ av avvägning vara erforderlig vid prövning av *nya* vattenverksamheter om de befarar medföra risk för statusförsämring.³⁰

²⁹ 4 kap. 11 § 2 st. förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

³⁰ Naturvårdsverket (2008), s. 40

4. TEORETISK REFERENSRAM FÖR SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS

Första delen i detta kapitel ger en teoretisk introduktion till kostnadsnyttoanalyser som är det verktyg som oftast används för att bestämma huruvida någonting är samhällsekonomiskt motiverat eller inte. Läsaren introduceras även till de metoder som finns för ekonomisk värdering av miljö. För att bredda läsarens förståelse problematiseras dessa teorier och metoder och avslutningsvis presenteras kortfattat olika alternativa tillvägagångssätt.

Samhällsnyttokravet i 11 kap. 6 § säger att en avvägning ska göras mellan en verksamhets konsekvenser för att utröna om verksamheten är önskvärd ur samhällsekonomisk synpunkt. Samhällsekonomiska konsekvensanalyser, även kallade kostnadsnyttoanalyser, används för att avgöra om en åtgärd (projekt eller förändring) är bra för "samhället" eller inte. Vad som är bra eller inte härleds inom den samhällsekonomiska teorin utifrån förändringar i människors välbefinnande (s.k. konsument- respektive producentöverskott). När man här talar om *samhället* är det inte staten eller den offentliga sektorn man syftar på utan var och en som berörs av åtgärden. För att läsa begreppet utifrån de ordalag som används i 11 kap. 6 § miljöbalken kan man säga att "samhället" företräds av skrivningen "enskild och allmän synpunkt" eller alla som (direkt eller indirekt) påverkas eller berörs av verksamheten. I samhällsekonomiska analyser av större skala avgränsas begreppet samhälle ofta till att omfatta en nation men det skulle lika gärna kunna röra sig om hela världen.³¹ Eftersom miljöbalken alltid ska läsas mot bakgrund av dess målparagraf som är att främja en hållbar utveckling bör det innebära att även miljö och kommande generationer inkluderas i detta begrepp.³²

Syftet med en samhällsekonomisk analys är att väga *samtliga* effekter av en planerad verksamhet mot varandra, till skillnad från till exempel en företagsekonomisk eller en statsfinansiell analys som endast utvärderar utfallet för *en* aktör.³³ För att effekterna ska vara jämförbara och adderbara uttrycks de ofta i en gemensam term, oftast i monetära termer. Detta innebär att ett moment av värdering måste äga rum eftersom allt inte kommer paketerat i termer av kronor och ören. Även om det inte är möjligt att uttrycka alla effekter i en och samma enhet ska ändå alla typer av konsekvenser tas med.³⁴ Ett första steg i en konsekvensanalys är att sammanställa samtliga konsekvenser, positiva

³¹ Mattsson (2006), s. 14

³² Lindblom (2001), s. 90

³³ Hultkrantz et. al. (2008), s. 303

³⁴ Naturvårdsverket (2003), s. 28

och negativa, som verksamheten kan förväntas medföra. För att säkerställa att de konsekvenser som identifieras är relevanta är det viktigt att problemet som ska lösas, eller målet som ska uppnås, är tydligt definierat.³⁵ Detta sammanfaller med det arbete som sker inom ramen för MKB som också är en typ av konsekvensanalys fast med fokus på miljöpåverkan. Alla konsekvenser som kan värderas eller kvantifieras ska beskrivas i sådana termer. I de fall det inte är möjligt ska dessa konsekvenser beskrivas med ord. På samma sätt som i en MKB ska man i en samhällsekonomisk konsekvensanalys arbeta utifrån ett *nollalternativ*.³⁶ Det är alltså i förhållande till vad som hade hänt om projektet inte genomfördes som konsekvenserna ska hanteras. Ett andra steg i analysen är att göra en djupare värdering av olika konsekvenser. Även om det vore idealt att kunna kvantifiera och värdera samtliga effekter i monetära termer så är det sällan eller aldrig möjligt att göra fullt ut. I regel är det bättre att analysen beskriver de viktigaste konsekvenserna på ett mer övergripande sätt än att ett fåtal konsekvenser beskrivs mer detaljerat i till exempel monetära termer.³⁷

Andra viktiga saker att ha i åtanke när man ska tänka på en verksamhet utifrån ett samhällsnyttoperspektiv, i synnerhet inom ramen för en miljöprövning, är förekomsten av *externa effekter* men även risken för *dubbelräkning*. Konsekvenser som påverkar andra än den som genomför åtgärden och som inte regleras med priser på en marknad men som ändå påverkar välfärden i samhället, kallas ofta för externa effekter.³⁸ Miljöpåverkan är ofta sådant som faller inom definitionen för en extern effekt. Dubbelräkning innebär att värdet av en konsekvens räknas med flera gånger.³⁹

En viktig skillnad mellan privatekonomiska och samhällsekonomiska analyser är hur transfereringar och liknande ska behandlas. Med transfereringar avses värdeöverföringar som inte utgör betalning för vara eller tjänst.⁴⁰ I en privatekonomisk kalkyl får sådana bidrag i regel räknas med, men i samhällsekonomiska kalkyler så ska de i regel *inte* räknas med. Detta eftersom det handlar om en överföring från en aktör till en annan och nettovärdet ur ett samhällsekonomiskt perspektiv blir således noll.⁴¹

³⁵ Naturvårdsverket (2003), s. 20

³⁶ Naturvårdsverket (2003), s. 21

³⁷ Naturvårdsverket (2003), s. 28

³⁸ Naturvårdsverket (2003), s. 44 ff. samt Söderqvist et. al. (2004), s. 65

³⁹ Mattsson (2006), s. 72

⁴⁰ Naturvårdsverket (2003), s. 78

⁴¹ Naturvårdsverket (2003), s. 43 ff.

En annan viktig del i samhällsekonomiska analyser är hur värden som inträffar i framtiden behandlas. Detta brukar kallas diskontering eller nuvärdesberäkning och här kan valet av diskonteringsränta få betydelse för utfallet. Att diskontera ett värde innebär att ett värde som förväntas infalla i framtiden omvandlas till ett värde i dag. En hög diskonteringsränta innebär att nuvärdet blir lägre än vid beräkning med en låg ränta. För att undersöka vad utfallet av olika räntesatser blir kan en nuvärdesberäkning göras med olika räntor (s.k. känslighetsanalys).⁴² Hur pass stor skillnaden kan vara illustreras bäst genom ett exempel: om ett värde motsvarande en miljard som förväntas infalla om 50 år nuvärdesberäknas med en diskonteringsränta om 8 procent blir nuvärdet cirka 21 miljoner jämfört med 141 miljoner om beräkningen görs med en diskonteringsränta om 4 procent.

Val av diskonteringsränta är ingenting som är givet, och är även ett till viss del omtvistat område inom ekonomi, men som har stor betydelse för analysens utfall. I regel kan man säga att en lägre ränta bör tillämpas vid samhällsekonomisk analys (Naturvårdsverket rekommenderar att en ränta om 4 procent används) än vid till exempel en företagsekonomisk analys.⁴³ Om man antar ett strikt hållbar utvecklingsperspektiv, där framtida generationer likställs med dagens, kan till och med en diskonteringsränta nära noll procent motiveras.⁴⁴ En nollprocentig diskonteringsränta innebär att framtida värden värderas lika högt som nutida (en krona i dag är lika med en krona om 50 år).

4.1. Att föra in miljön i en samhällsekonomisk analys

Nedan ges en kortfattad introduktion till hur det är möjligt att väga in även sådant som i regel betraktas som externa effekter och som inte kommer paketerat i termer av kronor och ören i samhällsekonomiska analyser.

4.1.1. Miljövärden

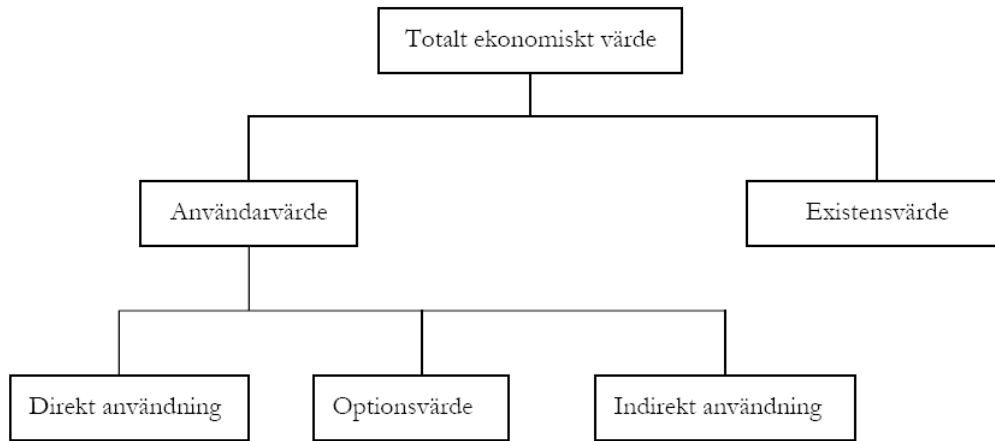
Det totala ekonomiska värdet av en naturresurs, en specifik art eller ekosystemtjänst delas ofta upp i *användarvärde* och *existensvärde*. Denna uppdelning illustreras i figur 1 nedan. Användarvärdet kan i sin tur delas in i direkt användning (t.ex. rekreation eller fiske) och indirekt användning (t.ex. kretsloppsfunktion) samt optionsvärde (värdet av

⁴² Naturvårdsverket (2003), s. 65

⁴³ Konjunkturinstitutet (2007), s. 36 och Naturvårdsverket (2003), s. 47

⁴⁴ Se t.ex. Söderqvist et. al. (2004), s. 71 och 91 ff. och Naturvårdsverket (2003), s. 64

att *kunna välja* att nyttja resursen i framtiden).⁴⁵ Existensvärdet kopplar å andra sidan till artens eller naturtypens rätt att få finnas oavsett om den som värderar förekomsten räknar med att få uppleva arten eller naturtypen själv. Existensvärdet kan även innebära en värdering av att man vill bevara något för framtida generationers skull.⁴⁶



Figur 1. Det ekonomiska värdet av miljön. En skiss över hur miljös ekonomiska värdet kan fördelas mellan olika typer av användning. Källa Konjunkturinstitutet (2007).

Värdet av ekosystemtjänster kan även delas in i vad för typ av tjänst eller vara det är som tillhandahålls. Dessa kan exempelvis delas in i understödjande (t.ex. kretsloppsfunktioner för näring, vatten, jord), producerande (t.ex. mat, vatten, bränsle), reglerande (t.ex. klimatet) och kulturella (estetik, rekreation, utbildning).⁴⁷ Problemet med många miljövärden i sådana här sammanhang är att de inte handlas med på någon marknad och därför inte prissätts vilket gör att de blir svårare att fånga upp i en analys av samhällsnyttan. Särskilt svårt är det att hantera mer abstrakta värden som biologisk mångfald och liknande där det krävs att man har en systemsyn och ser sambandet mellan olika värden.

4.1.2. Ekonomisk värdering av miljön

Det finns en rad olika ekonomiska värderingsmetoder för att värdera och uttrycka miljövärden i monetära termer. I tabell 1 nedan redogörs kortfattat för de vanligaste miljövärderingsmetoderna. Metoderna kan delas in i *direkta* (stated preference), *indirekta* (revealed preference) och *produktionsbaserade* metoder (production approach). Skillnaden mellan direkta och indirekta metoder är att de förstnämnda baseras på intervjuer

⁴⁵ Konjunkturinstitutet (2007), s. 39

⁴⁶ Field (2009), s. 159 och Konjunkturinstitutet (2007), s. 39

⁴⁷ Millennium Ecosystem Assessment (2005), figur A

och dylikt där människor själva uppger sin *betalningsvilja* (en s.k. hypotetisk marknad upprättas) medan indirekta metoder baseras på faktiska beteenden och samband härledda från en marknad.⁴⁸ Produktionsbaserade metoder å andra sidan härleder ett värde utifrån olika ekosystemtjänsters bidrag till produktionen av en viss vara som handlas med på en marknad (t.ex. dricksvatten eller fisk).⁴⁹ Söderqvist et. al. beskriver betalningsvilja som ”i vilken grad människor är villiga att avstå något för att få något annat”.⁵⁰ Det kan till exempel röra sig om den summa pengar man är villig att avstå för att få viss miljö kvalitet. I vissa sammanhang kan det istället vara intressant att undersöka vad människor skulle kräva i *kompensation* för att acceptera att ett visst utfall blir verklighet (t.ex. naturmiljö som går förlorad).⁵¹ Direkta metoder är i regel bättre på att fånga upp så kallade icke-användarvärden och optionsvärden som inte kan fångas genom indirekta metoder eftersom undersökningen då är begränsad till aktörerna på marknaden i fråga.

Tabell 1. Översikt miljöekonomiska värderingsmetoder

Efter Brännlund och Kriström (1998), Chee (2004), Field (2009), Naturvårdsverket (2003) och Söderqvist et. al. (2004)

Metod/ Hur värdering går till	Fördelar	Nackdelar	Användning
PRODUKTIONSBASERADE METODER			
Ersättnings- /återställandekostnadsmetoden Undersökning av kostnader för att ersätta eller återställa en förlorad ekosystemtjänst efter det att den har skadats. Ersättningskostnad förutsätter att det finns en marknadsvara i någon mening som kan fungera som ett substitut för en ekosystemtjänst. I så fall kan den kostnaden spegla, i vart fall en del av, ekosystemets värde. Även åtgärder för att undvika ett visst problem kan undersökas.	+ möjliggör jämförbarhet mellan olika lösningar/alternativ	- redovisar endast värdet av de tjänster som omfattas av ersättnings-systemet - endast ett minimivärde - finns sällan perfekta substitut, vilket medför att endast en del av ekosystemtjänsten kan ersättas.	Mäta värdet av en förlorad ekosystemtjänst t.ex. reningsverk som ersättning för förlorad våtmark eller restaureringsåtgärder i vattendrag om områdena är jämförbara
Produktionsmetoden Skattning av exempelvis produktions- eller intäktsbortfall till följd av förändrad miljö kvalitet. T.ex. minskad eller utebliven skörd till följd av vattenproblem	+ grundar sig på observerade situationer på en marknad	- speglar endast en del av värdet - sambandet mellan produktion och förändrad miljö kvalitet kan vara svårt att fastställa - svårt att hitta data	Skatta värdet av ekosystemtjänst som produktionsfaktor

⁴⁸ Söderqvist et. al. (2004), s. 151 samt Brännlund och Kriström (1998), s. 78

⁴⁹ Chee (2004), s. 553-554

⁵⁰ Söderqvist et. al. (2004), s. 149

⁵¹ Söderqvist et. al. (2004), s. 149

Metod/ Hur värdering går till	Fördelar	Nackdelar	Användning
DIREKTA METODER			
Scenariometoder En hypotetisk marknad upprättas för att undersöka folks betalningsvilja. Utförs i regel genom intervjuer eller enkäter.	+ omfattar även icke-användarvärden (betalningsviljan hos de som inte nyttjar tjänsten i dag men som kan komma göra det i framtiden)	- grundar sig inte på ett faktiskt beteende som går att observera på en marknad - risk finns att respondenterna uppger en osann betalningsvilja eller påverkas av <i>hur</i> frågan ställs (s.k. hypotetisk bias)	För att undersöka folks inställning till en viss förändring t.ex. genomförande av en miljöförbättrande åtgärd eller bevarandet av ett visst tillstånd
INDIREKTA METODER			
Resekostnadsmetoden Resekostnadsmetoden används ofta för att värdera rekreationsmöjligheter. Betalningsviljan för ett område skattas genom att undersöka hur mycket tid och pengar folk lägger ned på att besöka ett visst område.	+ metoden grundas på faktiska beteenden på en marknad	- fångar endast användarvärden	Mäta värdet av ett rekreationsområde
Fastighetsvärdesmetoden Fastighetsvärdesmetoden, även kallad hedonisk metod, undersöker hur ett visst miljöförhållande påverkar fastighetspriser.	+ metoden grundas på faktiska beteenden på en marknad	- fångar endast användarvärden - kan vara svårt att sortera bort alla andra faktorer som också påverkar marknadsbeteendena - statistiskt komplicerad	Mäta värdet av en specifik miljöfaktor eller en viss omgivning

Utöver ovan nämnda metoder kan det även vara möjligt att härleda värderingar genom att närmare studera kostnader för att verkställa miljöpolitiska beslut. Det skulle till exempel kunna röra sig om hur mycket pengar som satsas på att skydda ett specifikt område eller ekosystem eller en specifik art. Kritik mot att på så vis finna uttryck för ”samhällets betalningsvilja” kan riktas mot att sådana beslut inte nödvändigtvis speglar medborgarnas åsikter.⁵²

Ännu ett sätt att ”sätta ett pris på miljön” är att från tidigare genomförda värderingsstudier härleda så kallade schablonvärden (ett genomsnittligt värde för en viss miljöfaktor). Schablonvärden kan till exempel användas i samhällsekonomiska analyser för att belysa miljövärden i monetära termer. Naturvårdsverket har i en studie undersökt möjligheterna att ta fram monetära schablonvärden för bland annat fritidsfiske och vattenkvalitet. Studien visar dock att mängden genomförda värderingsstudier i Sverige fortfarande är

⁵² Söderqvist, et. al. (2004), s. 158

för få för att det ska kunna vara möjligt att ta fram schablonvärden på fler efterfrågade områden.⁵³ Viktigt att ha i åtanke vid användande av schablonvärden är det handlar om en värdeöverföring som är förknippade med vissa problem eftersom omständigheterna kring föremålet för värdering skiljer sig från fall till fall.⁵⁴

4.2. Kritik mot tillämpning av kostnadsnyttoanalyser

I synnerhet inom miljöområdet riktas det ofta kritik mot de teoretiska utgångspunkter som samhällsekonomiska konsekvensanalyser bygger på. Denna kritik är framförallt riktad mot de brister som är förknippade med att uttrycka alla typer av kostnader och nyttor i monetära termer, men även mot de antaganden som analysen vilar på. Den teoretiska utgångspunkten för kostnadsnyttoanalyser är neoklassisk ekonomisk teori. Några av de antaganden som denna teori bygger på är att individer är *rationella* i den mening att de har ”perfekt information” om sina valmöjligheter, dess konsekvenser och vad som maximerar deras egna nytta, samt att kostnader och nyttor mäts i hur de påverkar individers välbefinnande (s.k. konsument- och producentöverskott).⁵⁵ Även den *utilitaristiska*⁵⁶ utgångspunkten möter ofta kritik. Kritiken riktas då mot det faktum att det inte spelar någon roll *vem* som ”drabbas” av kostnaderna och nyttorna eller med hur mycket, det är endast *summan* som räknas.⁵⁷

Söderbaum är en av dem som menar att omvandling av kostnader och nyttor till monetära värden är en form av reduktionism som innebär att dessa förenklas till ett endimensionellt värde.⁵⁸ Dessa brister framgår även till viss del av den sammanställning av miljöekonomiska värderingsmetoder som redovisades i tabell 1. Vidare antas att det monetära värdet är gemensamt för var och en, det vill säga att en krona alltid är en krona. Detta trots att pengar kan ha olika stort värde för olika människor beroende på faktorer som inkomst.⁵⁹ Därutöver ifrågasätts ofta huruvida människan är kapabel att värdera komplexa ekologiska värden som ekosystemtjänster, inte minst mot bakgrund av att information i regel är en bristvara (jfr. antagande rationalitet och perfekt information).⁶⁰

⁵³ Naturvårdsverket (2009)

⁵⁴ Naturvårdsverket (2009)

⁵⁵ Connelly and Smith (2003), s. 189 och 195

⁵⁶ ”Utilitarism är en moralisk doktrin som innebär att man alltid skall handla så att konsekvenserna av vad man gör blir så goda som möjligt i den meningen att det sammanlagda välbefinnandet hos alla kännande varelser blir så stort som möjligt” (Nationalencyklopedins definition).

⁵⁷ O’Neill et. al. (2008), kap 2.

⁵⁸ Söderbaum (2006)

⁵⁹ Glasson (2006)

⁶⁰ Connelly och Smith (2003) och Costanza (2006)

En annan teoretisk gren inom nationalekonomin är den så kallade institutionella ekonomiska teorin från vilken även forskningsfältet *ekologisk ekonomi* hämtat inspiration.⁶¹ Ekologisk ekonomi har rötter inom många vetenskaper, däribland ekologi och ekonomi, men bygger till skillnad från miljöekonomi inte på neoklassisk ekonomisk teori. Grunddragen i institutionell ekonomi är att samhället är i ständig förändring och att det är uppbyggt av ett ramverk av olika, formella och informella, institutioner samt att människans förmåga att fatta rationella beslut är begränsad. Sådana institutioner kan vara lagar, normer och attityder och inte minst samspelet mellan individer.⁶² Den huvudsakliga skillnaden mellan neoklassisk ekonomisk teori och institutionell ekologisk ekonomi teori är att man inom den förstnämnda strävar efter att omvandla alla typer av värden till en och samma enhet, det vill säga pengar. Vilket förespråkare av den senare inriktningen anser vara en förenkling som innebär att viktiga dimensioner av komplexa problem går förlorade.⁶³

4.2.1. Alternativa metoder för viktning och värdering

Inom forskningsfälten institutionell ekonomi och ekologisk ekonomi har det tagits fram alternativ till den neoklassiska ekonomiska beslutsmodellen kostnadsnyttoanalys. Ett sådant alternativ är multikriterieanalyser. I multikriterieanalyser sker värdering istället genom viktning och värdering av olika aspekter av projektet.⁶⁴ En av fördelarna med sådana metoder är att de har en pluralistisk ansats som inte syftar till reducera komplexa förhållanden till ett endimensionellt monetärt värde, men som ändå möjliggör en jämförelse.⁶⁵ En nackdel med metoden är dock att de kan vara relativt matematiskt avancerade. Oavsett vilken beslutsmodell eller typ av värdering som man väljer att använda sig innefattar samtliga inslag av subjektivitet – det vill säga att värdet beror på den som värderar.⁶⁶

Att använda MKB som beslutsunderlag vid beslutsfattande har till viss del vuxit fram för att kompensera för de brister som är förknippade med samhällsekonomiska analyser.⁶⁷ Som tidigare nämnades är syftet med MKB att möjliggöra för en verksamhets samlade påverkan för människa och miljö. I en MKB kan konsekvensernas signifikans be-

⁶¹ Paavola et. al. (2005)

⁶² Söderbaum (2006) och Paavola et. al. (2005)

⁶³ Söderbaum (2006)

⁶⁴ Costanza (2006)

⁶⁵ Söderbaum (2006) och Glasson (2006), s. 145

⁶⁶ Costanza (2006)

⁶⁷ Glasson (2006), s. 142

dömas utifrån bedömningsgrunder som till exempel beskrivningar, miljömål, fysiska planer, miljökvalitetsnormer och riktvärden.⁶⁸ Värdering av miljön kan ske på en rad olika sätt. Ett sätt är genom så kallad professionell bedömning baserad på tidigare erfarenheter, genom anlitan av experter och sakkunniga. En annan erfarenhetsbaserad metod är att jämföra och dra liknelser med tidigare genomförda bedömningar om projekten är av likartad karaktär.⁶⁹ En tredje metod är att använda sig av olika typer av värderingsmatriser där olika aspekter kan värderas utifrån ett poäng- eller viktningssystem (jfr. multikriterieanalys).⁷⁰ Därutöver är även samrådet en viktig bedömningsgrund. Hedlund och Kjellander menar att det kanske till och med rör sig om den viktigaste bedömningsgrunden för att bedöma hur betydelsefull en effekt är.⁷¹ Även inom institutionell och ekologisk ekonomi betonas ofta den deliberativa processen som en viktig del i beslutsfattandet.⁷² Med deliberativ avses då rätten till att medverka i beslutsprocessen. Inom miljöprövning och MKB-processen är samrådet ett deliberativt inslag där berörda parter bjuds in till att medverka i processen.

Gowan et. al. (2006) har studerat monetär värdering av ekosystemtjänster och dess betydelse för beslutsfattandet. Gowan menar till exempel att det finns lite stöd för att en monetarisering av miljövärden är nödvändig för att avvägningar ska kunna göras och menar att forskare istället bör fokusera på andra typer av analytiska metoder för att miljövärden ska tillmätas vederbörlig vikt. En viktig sådan metod menar Gowan är deliberativa forum för beslutsfattande.⁷³ Deliberativa metoder påkallas från flera håll i litteraturen. En metod som Spash (2007) diskuterar är så kallad *deliberativ monetär värdering* (DMV). DMV kan beskrivas som en sammanfogning av ekonomiska och politiska processer. Metoden är i grunden en typ av scenariometod (se tabell 1 ovan) men som även har inslag av diskussion och samråd kring de aspekter som normalt betraktas som problematiska med den strikt ekonomiska modellen, där enbart personens betalningsvilja efterfrågas. Sådana aspekter kan exempelvis vara etik och sociala normer.⁷⁴

⁶⁸ Hedlund och Kjellander (2007), s. 64 f.

⁶⁹ Wallentius, red. (2007), s. 243-248

⁷⁰ Wallentius, red. (2007), s. 251-252

⁷¹ Hedlund och Kjellander (2007), s. 64

⁷² Gowan et. al. (2006), och Spash (2007)

⁷³ Gowan et. al. (2006)

⁷⁴ Spash (2007)

5. JURIDISK REFERENSRAM

I detta kapitel presenteras den juridiska ramen för tillämpningen av samhällsnyttokravet i 11 kap. 6 §. Den första delen behandlar vad som står skrivet i lagtext, förarbeten och doktrin och den andra delen vad som bör ingå i en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet. Avslutningsvis refereras några av de rättsfall som varit vägledande enligt tidigare lagstiftning och som återkommande hänvisas till i praxis och doktrin.

5.1. Samhällsnyttokravet i 11 kap. 6 § miljöbalken

Den vägledning som finns att tillgå vid tillämpning av paragrafen i 11 kap. 6 § är i första hand miljöbalkspropositionen och rättspraxis men det finns även en del skrivet i den juridiska litteraturen. Även Naturvårdsverket ger viss vägledning vad gäller hur bestämmelserna om vattenverksamheter ska tillämpas. Eftersom paragrafen överfördes orörd från vattenlagen till miljöbalken går det även att finna vägledning från vattenlagens förarbeten och därtill hörande rättspraxis. Det faktum att miljöbalken har ett uttalat mål och syfte kan dock få konsekvenser för de bestämmelser som lyfts in i balken från tidigare lagar, eftersom dessa då måste läsas med nya ögon. Detta kan innebära att även om en regel är identisk i sin lydelse kan den enligt den tidigare lagstiftningens syfte ha tillämpats annorlunda än vad den bör göra i ljuset av miljöbalken.⁷⁵

5.1.1. Syfte och omfattning

Som tidigare nämnts är syftet med paragrafen att ”hindra vattenverksamhet eller vattenanläggning som inte är samhällsekonomiskt motiverad”.⁷⁶ Enligt miljöbalkspropositionen innebär paragrafen att det lämnas öppet för en förhållandevis fri och mångsidig bedömning av verksamheten. Vidare framgår det att den samhällsekonomiska bedömningen ska baseras på en ekonomisk analys av *rimlig omfattning* men att det inte bör ställas några krav på matematisk exakthet.⁷⁷ Att göra en skattning av direkta kostnader i form av anläggningskostnader och *direkta skador* torde enligt lagstiftaren alltid vara möjligt att göra.⁷⁸ Någon vidare precisering av vad dessa direkta skador kan innefatta ges dock inte. Paragrafen omfattar även *indirekta verkningar* men det framhålls att försiktighet bör iaktas vid sådana bedömningar då det saknas utvecklade beräkningsmetoder.⁷⁹ Inte heller här framgår vad lagstiftaren anser ingå i begreppet indirekta verkningar. Däremot framgår av bland annat miljöbalkspropositionen att även skada som uppkommer på egendom som tillhör sökanden själv ska beaktas vid bedömningen och det saknar bety-

⁷⁵ Michanek och Zetterberg (2008), s. 111

⁷⁶ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 129

⁷⁷ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 129

⁷⁸ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 129

⁷⁹ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 129 och Strömberg (1984), s. 58

delse om skadorna och olägenheterna har direkt samband med verksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Detta kan till exempel innebära att även faktorer som båttrafik till följd av byggandet av en brygga kan beaktas vid bedömningen.⁸⁰ Enligt Michanek och Zetterberg kan indirekta ekonomiska verkningar vara sådant som sysselsättning eller förväntat intäktsbortfall för turismnäring.

5.1.2. Metod och tillvägagångssätt

Nyttan av verksamheter sägs i regel vara lättare att beskriva i ekonomiska termer än skador och olägenheter. Vad gäller beräkning av nyttan av kraftanläggningar kan den fastställas genom att beräkna kraftproduktionen jämte ett uppskattat värde av densamma.⁸¹ Även vid markavattning kan nyttan värderas genom att beräkna fastighetens värdestegring.⁸² När det kommer till verksamheter som utförs i miljöförbättrande syfte (t.ex. fiskeförbättrande åtgärder) kan dessa dock medges även om de inte är ekonomiskt lönsamma.⁸³

Även vad gäller vilka metoder som bör användas finns det väldigt lite skrivet i förarbeten och doktrin. Strömberg skriver i sin kommentar till 1983-års vattenlag att det bör gå att finna viss vägledning i modeller för kostnads- nyttokalkyler avseende ”olika realistiska handlingsalternativ”, men att vilka beräkningsmetoder som bör användas får bedömas från fall till fall.⁸⁴ Strömberg skriver även att det vid osäkerhet om det samhälls-ekonomiska utfallet kan vara lämpligt att jämföra olika kostnadsalternativ genom att exempelvis använda sig av olika kalkylräntor eller energipriser.

En viktig fråga är således hur man ska gå tillväga för att skatta värdet på så kallade indirekta verkningar och skador på till exempel miljö, djur- och växtliv, biologisk mångfald, kultur och friluftsliv så att dessa kan vägas mot nyttan av verksamheten. Naturvårdsverket menar att det i fall rörande till exempel förlust av biologisk mångfald vara möjligt att utifrån olika skydds- och hotkriterier, som ArtDatabanken och rödlistade arter, kvantifiera skador i andra termer än rent ekonomiska (se vidare avsnitt 6.1.1.1 nedan).⁸⁵ Enligt Michanek och Zetterberg borde även skador på naturen indirekt gå att

⁸⁰ Prop. 1997/89:45, del 2, s. 129 och Strömberg (1984), s. 59

⁸¹ Strömberg (1984), s. 58 och Prop. 1997/98:45 del 2, s. 129

⁸² Naturvårdsverket (2008), s. 48

⁸³ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 129

⁸⁴ Strömberg (1984), s. 59

⁸⁵ Naturvårdsverket (2008), s. 48

relatera till ekonomiska värden utifrån de resurser som stat och kommuner avsätter i miljöskyddande syften som till exempel bevarandeåtgärder och inrättande av naturreservat (jfr. t.ex. politisk betalningsvilja i tabell 2).⁸⁶

Naturvårdsverket skriver i sin handbok för tillämpning av 11 kapitlet att även faktorer som skadad fiskproduktion, minskad fiskekortsförsäljning samt minskat rekreativvärde för sportfiske bör gå att uppskatta i monetära termer. Något specifikt tillvägagångssätt för att skatta sådana värden diskuteras dock inte. Vidare menar Naturvårdsverket att det på liknande sätt som nyttan av kraftproduktionen beräknas, även bör gå att beräkna samhällskostnader för att producera motsvarande mängd energi på ett alternativt sätt.

En annan viktig fråga är hur samhällsnyttokravet i 11 kap. 6 § förhåller sig till övriga regler i miljöbalken. Bengtsson beskriver regeln som en avvägningsregel som gäller vid sidan om hänsynsreglerna i 2 kapitlet miljöbalken där det i första hand rör sig om en ekonomisk prövning men med möjlighet att väga in även andra aspekter än rent ekonomiska.⁸⁷ Michanek och Zetterberg beskriver bestämmelsen som en jämviktsregel som fyller en särskild funktion vid sidan om stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken. Till skillnad från stoppregeln – som fastställer en högsta nivå av miljöstörning – har 11 kap. 6 § en lägre tröskel vad gäller bedömningen av skada och olägenheter.⁸⁸ Detta innebär att även om en verksamhet inte medför sådana konsekvenser att den kan anses vara otillåtlig enligt stoppreglerna i 2 kapitlet kan den ändå vara otillåtlig enligt 11 kap. 6§. Inte heller behöver miljöpåverkan vara av viss grad för att verksamheten ska vara otillåtlig utan det ska endast handla om att väga de samlade skadorna och olägenheterna mot den samlade nyttan av verksamheten. Ebbesson menar att bedömningen i vissa avseenden liknar en politisk bedömning. Särskilt när för- och nackdelarna inte låter sig definieras i ekonomiska termer ifrågasätter Ebbesson hur olika aspekter då ska vägas mot varandra.⁸⁹

⁸⁶ Michanek och Zetterberg (2008), s. 301

⁸⁷ Bengtsson (2007), s. 214

⁸⁸ Michanek och Zetterberg (2008), s. 300

⁸⁹ Ebbesson (2008), s. 146

5.1.3. Samhällsnyttokravets vara eller icke-vara

Som nämndes i inledningen ställde sig Koncessionsnämnden vid miljöbalkens tillkomst frågande till behovet av ett samhällsnyttokrav. Regeringen anförde då att en samhälls-ekonomisk helhetsbedömning bör medföra ett extra skydd för miljön vid sidan om avvägningen mot hänsynsreglerna och hänvisade där till NJA 1989 s. 581 (se avsnitt 3.3 nedan).⁹⁰ Vad gäller samhällsnyttokravets vara eller icke vara råder det delade meningar om. I Miljöprocessutredningens betänkande *Vattenverksamheter* föreslås som tidigare nämnts att regeln ska tas bort. Michanek och Zetterberg är av den meningen att bestämmelsen fyller en viktig funktion jämte hänsynsreglerna i andra kapitlet och att ett borttagande skulle innebära en väsentlig försvagning av miljöskyddet och andra intressen.⁹¹ Även rådmannen Bjarne Karlsson anser att regeln är viktig för att undvika onödiga ingrepp i miljön och att det finns skillnader mellan verksamhetstyperna i 9 och 11 kapitlet som motiverar en särskild bestämmelse för den senare.⁹² Den huvudsakliga skillnaden menar han vara att ett tillstånd till vattenverksamhet innebär en rätt att ianspråka en naturresurs på andras bekostnad. Ebbesson verkar vara lite mer skeptisk inställd till den subjektiva bedömning som bestämmelsen öppnar upp för då det enligt honom snarare rör sig om en politisk än en juridisk bedömning.⁹³

5.2. Redovisning av nyttan – av vem och vart

I 22 kapitlet miljöbalken regleras vad som gäller vid tillståndsprövning enligt miljöbalken. Det finns dock ingenting utförligt skrivet om vad som krävs av den som söker tillstånd enligt 11 kapitlet för att påvisa samhällsnyttan av den sökta verksamheten. Huvudregeln är dock att det är den som söker tillstånd som ska visa att verksamheten är tillåtlig.⁹⁴ Naturvårdsverket skriver i sin handledning för tillämpning av 11 kapitlet miljöbalken att ”det är den som ansöker om att få bedriva en vattenverksamhet som bör redovisa underlag för en samhällsekonomisk bedömning”.⁹⁵ Även Miljödomstolen vid Nacka tingsrätt skriver i en promemoria som de använder vid granskningar om tillstånd till vattenverksamhet att ”ansökan måste således innehålla uppgifter om nyttan av vattenverksamheten samt kostnaderna, skadorna och olägenheterna av den (11

⁹⁰ Prop. 1997/89:45, del 1, s. 369

⁹¹ Michanek och Zetterberg (2008), s. 302

⁹² Särskilt yttrande av Bjarne Karlsson, SOU 2009:42, s. 393

⁹³ Ebbesson (2008), s. 144 ff.

⁹⁴ Bengtsson et. al. (2009), s. 11:16

⁹⁵ Naturvårdsverket (2008), s. 47

kap 6 § MB)⁹⁶. Enligt Rubenson får domstolen vid sin bedömning av samhällsnyttan utgå från vad som redovisats i MKB och annan utredning.⁹⁷ Exakt hur uppgifterna ska presenteras och huruvida sökanden själv ska göra någon avvägning framgår dock inte. Ett minimikrav vad gäller hur informationen ska presenteras i ansökan torde i vart fall vara att det av ansökan ska framgå vilka nyttor samt kostnader, skador och olägenheter som verksamheten medför. Dessutom får MKB:s innehåll och även andra utredningar stor betydelse för domstolarnas bedömning.

5.3. Äldre praxis

Bestämmelsen i 11 kap. 6 § miljöbalken har varit utslagsgivande vid ett antal tillståndsprövningar. Nedan följer en kort sammanfattning av de rättsfall som återkommande hänvisas till i den juridiska litteraturen och i andra rättsfall.

Det så kallade Sösjömålet (NJA 1989 s. 581) är ett centralt rättsfall när det kommer till att väga in skador på naturvärden i avvägningen om samhällsnyttan. Målet, som är från före miljöbalkens tid, har varit vägledande även vid tillämpningen av miljöbalken vad gäller vilka aspekter som kan vägas in i bedömningen.⁹⁸ Målet gällde tillstånd till ett minikraftverk i ett orört naturområde. Trots att skadorna inte bedömdes vara så omfattande att verksamheten kunde anses vara otillåtligt enligt 3 kap. 3 § vattenlagen (vattenlagens motsvarighet till miljöbalkens stoppregel i 2 kap. 9 §) fick sökanden ändå avslag vid en avvägning enligt 3 kap. 4 § (motsvarande 11 kap. 6 § miljöbalken). Även andra än rent ekonomiska faktorer vägdes in, däribland kraftutvinningen, anläggningskostnader, rekreativvärde för turism- och friluftsliv, naturvårdssynpunkt, rennärings- och fiskeintressen. HD konstaterade att kraftproduktionen uppenbart översteg anläggnings- och driftskostnaderna men att det var osäkert vilken den *rent ekonomiska nyttan* av företaget skulle komma att bli. Utöver den privatekonomiska nyttan av verksamheten framhöll HD att nyttan ur allmän synpunkt var det tillskott till elproduktionen som kraftverket skulle medföra. I efterkommande praxis har målet fått betydelsen att alla i det enskilda fallet förekommande omständigheter av vikt ska beaktas vid bedömningen av skador och olägenheter till följd av verksamheten.⁹⁹

⁹⁶ PM ansökan vattenverksamhet, Nacka tingsrätt

⁹⁷ Rubenson (2008), s. 116

⁹⁸ Michanek och Zetterberg (2008), s. 300 och Prop. 1997/98:45 del 1 sid. 369

⁹⁹ Se t.ex. M 9586-06

Även i mål M 192-99, som gällde ansökan om att anlägga och driva ett mikrokraftverk, vägde naturvärdena högre än energiintresset. MÖD ändrade MD:s dom och motiverade sitt beslut med att det skulle röra sig om en ringa fördel (litet energitillskott) som skulle vägas mot den mer betydande skada som förlust av reproduktionslokal för öring och försämrade förutsättningar för det rörliga friluftslivet skulle innebära. Även de omständigheter som hade beaktats vid bedömningen om verksamheten var tillåtlig ur allmän planeringssynpunkt vägdes in i den samhällsekonomiska avvägningen.¹⁰⁰

Ett annat centralt rättsfall vad gäller den samhällsekonomiska tillåtligheten är den så kallade Polenlänken som prövades i mål M 8879-99. Frågan gällde tillstånd enligt vattenlagen för att anlägga en likströmsförbindelse mellan Sverige och Polen som bland annat skulle användas för att importera el från Polen till Sverige. Kommunen överklagade MD:s dom och invände i huvudsak mot de redovisningar och avväganden vad gällde samhällsnyttan som domstolen gjort. Intressant i målet är att MÖD i sin bedömning även vägde in indirekta verkningar. Ur allmän synpunkt värderade MÖD elförsörjningssäkerheten i södra Sverige mycket högt. MÖD beaktade även depositionen av svavel och kväve i södra Sverige till följd av utsläpp i Polen och drog därav slutsatsen att olägenheterna för svensk miljö till följd av importen skulle bli begränsad. Denna påverkan jämfördes med om motsvarande mängd el skulle importeras från Danmark eller Tyskland där elproduktionen också sker med fossila bränslen eller om Sverige själv skulle producera samma mängd energi med fossila bränslen. Från dessa jämförelser drar domstolen sedan slutsatsen att ”påverkan på miljön blir jämförelsevis begränsad”¹⁰¹.

I mål M 7103-99 som också gällde tillstånd att anlägga kraftverk prövades hur den samhällsekonomiska tillåtligheten skulle påverkas av olika stöd och bidrag från samhället. Frågan gällde särskilt de investeringsstöd och småskalighetsstöd som på den tiden utgick till ”småskalig och miljöanpassad” vattenkraft (jfr. elcertifikatsystemet). MD hade i sin bedömning av den samhällsekonomiska tillåtligheten inte godtagit att dessa bidrag räknades med. MÖD menade dock att dessa stöd skulle ge uttryck för samhällets inställning till fördelar från allmän synpunkt av att verksamheten kommer till stånd. Till stöd för sitt resonemang lyfte MÖD fram den politiska viljan att elförsörjningen skulle

¹⁰⁰ Naturvårdsverket (2001a), s. 49 ff.

¹⁰¹ Naturvårdsverket (2001a), s. 82 ff.

tryggas av inhemsk och förnyelsebar energi samt att detta även ur allmän synpunkt var en fördel.¹⁰²

I mål M 34-99 som gällde muddring i Iggö kanal vägde ”allmänna planeringsförutsättningar” tillsammans med negativa inverkningar för naturvården tyngre än fastighetsägarnas fördelar av förbättrade båt fartsmöjligheter, fastän det ur planeringssynpunkt inte förelåg något ”definitivt” hinder för verksamheten.¹⁰³

5.4. Sammanfattning

Samhällsnyttokravet i 11 kap. 6 § är en avvägningsregel som kräver nyttoövervikt. Ett problem med sådana avvägningar är att posterna i avvägningen kan förefalla ojämförbara med varandra.¹⁰⁴ Westerlund liknar denna typ av avvägningsscenario med att tre olika personer (läs beslutsfattare) har en summa pengar som de ska handla antingen äpplen eller päron för. Dessa tre personer kommer att använda tre olika principer för att göra denna avvägning, utifrån vilka faktorer just de anser vara av vikt för beslutet. Tre personer – tre olika principer för valet av frukt. Den gemensamma nämnaren är att samtliga köpare använder sig av *viktnormer* när de väger äpplen mot päron.¹⁰⁵

Lagstiftaren kan bestämma vilken viktnorm som ska gälla vid avvägningen. Därutöver kan lagstiftaren ange principer för avvägningen som *vad* som ska beaktas vid avvägningen och *hur*, exempelvis genom att ange kriterier för hur olika poster ska vägas mot varandra. Vid nyttoöverviktsregler är viktnormen att nyttan måste vara större än skadan. En sådan viktnorm överlämnar då till beslutsfattarna att avgöra vad som är nytta respektive skada.¹⁰⁶ Viktnormer kan även utläsas utifrån hur lagstiftaren formulerat syftet eller målet med lagen i fråga.¹⁰⁷

Vad gäller samhällsnyttokravet kan konstateras att det förutom viktningsnormen samhällsekonomisk nyttoövervikt finns lite vägledning att tillgå vad gäller *hur* olika aspekter ska viktas. Det finns ytterst lite vägledning att tillgå vad gäller hur denna paragraf praktiskt ska tillämpas vad gäller exempelvis viktning och kvantifiering av skador och

¹⁰² Naturvårdsverket (2001a), s. 34 ff.

¹⁰³ Naturvårdsverket (2001), s. 16 ff

¹⁰⁴ Westerlund (2003), s. 340

¹⁰⁵ Westerlund (2003), s. 341

¹⁰⁶ Westerlund (2003), s. 341

¹⁰⁷ Westerlund (2003), s. 342

olägenheter men även av nyttan. De direkta skador som anses vara kvantifierbara i ekonomiska termer är bland annat fastighetsvärde, fiskeproduktion, intäktsförluster från minskad fiskekortsförsäljning och minskat rekreativvärde för sportfiskare. Något direkt svar på *hur* sådana skattningar praktiskt kan genomföras ges dock inte. Inte heller ger den äldre rättspraxisen någon vidare vägledning hur nytta ska vägas mot kostnad, skada och olägenheter eller hur dessa kan kvantifieras, annat än när det kommer till kvantifiering av nyttan vid kraftproduktion.

6. SAMHÄLLSNYTTOKRAVET I PRAKTIKEN

I detta kapitel presenteras resultatet av praxisgenomgången och granskningen av ansökningshandlingarna. Kapitlet inleds med en sammanfattning av några intressanta domar från Högsta domstolen och Miljööverdomstolen där 11 kap. 6 § har varit föremål för prövning. Sedan följer en redogörelse av ansökningsunderlaget och hur bestämmelsen generellt sett behandlas där.

6.1. Praxisgenomgång

Samhällsnyttokravet har varit utslagsgivande i ett flertal mål. Som ovan nämndes slog HD redan 1989 fast att alla omständigheter av vikt ska beaktas vid bedömningen enligt 11 kap. 6 §. Vid bedömningen av Polenkabeln vägde MÖD även in indirekta effekter. Nedan redogörs för en del av den praxis som kommit till stånd sedan miljöbalken infördes. Referaten presenteras i kronologisk ordning efter instans.

6.1.1. Domar från Högsta domstolen

6.1.1.1. Ljungaå kraftverk - NJA 2008 s. 3

Frågan gällde ansökan om tillstånd till byggande av vattenkraftverk. Ansökan fick avslag i MD mot bakgrund av att naturvärdena ansågs vara högre än nettovärdet av produktionen. De värden som framförallt lyftes fram var bestånden av öring och den rödlistade och fridlysta flodpärlmusslan. Avgörandet överklagades till MÖD. I MÖD hade sökanden reviderat sin nyttoberäkning och bland annat lagt till intäkter från elcertifikat¹⁰⁸. Vid sin bedömning av nyttan av kraftproduktionen fäste MÖD stor vikt vid det faktum att riksdagen beslutat att avveckla kärnkraften och att detta på sikt skulle medföra högre priser på både elproduktionen och elcertifikaten. Mot bakgrund av detta godtog den reviderade nyttoberäkningen nyttan bedömdes *minst* uppgå till det av sökanden angivna beloppet. Vad gällde inverkan på naturvärdena ansåg MÖD att dessa var acceptabla under förutsättning att vissa skyddsåtgärder vidtogs. MÖD gav sökanden tillstånd. I HD var den principiella frågan huruvida sökanden skulle få beakta inkomster från elcertifikat i den ekonomiska nyttan eftersom dessa hade varit utslagsgivande i MÖD. Naturvårdsverket hade invänt att ”det är felaktigt att i den ekonomiska nyttan räkna in ett politiskt beslut som ger elproduktionen en orimlig konkurrensfördel i förhållande till naturvärden”¹⁰⁹.

¹⁰⁸ För mer information om elcertifikatsystemet se Energimyndighetens hemsida: <http://www.energimyndigheten.se/elcertifikat> (2010-05-27)

¹⁰⁹ Högsta domstolens dom i mål T 3123-05, s. 4

Vad gäller den samhällsekonomiska bedömningen så HD i domskälen att värdet av kraftverkets elproduktion skulle komma överstiga beräknade anläggnings- och driftskostnader men att även verksamhetens inverkan på allmänna intressen skulle beaktas. De allmänna intressena var naturvärdena i ån och framförallt förekomsten av öring och flodpärlmussla. Det faktum att flodpärlmusslan är rödlistad och fridlyst samt att den är beroende av öringen för sin fortplantning medförde att HD bedömde naturvärdena som höga. Även kraftverkets ringa bidrag till elförsörjningen vägdes in. Även HD vägde in politiska viljetryningar. Dessa gällde dock inte energipolitiska frågor utan olika uttalanden i propositioner vad gäller vattenkraftens miljöpåverkan och huruvida den ska omfattas av elcertifikatsystemet. Dessutom berörde HD vissa uttalanden i miljömålspropositionen (prop. 2004/05:150) om att andelen opåverkade vattendrag är liten och att värdefulla och potentiellt värdefulla vattendrag bör restaureras för att öka de biologiska och ekologiska värdena. Vidare hänvisade HD till ett uttalande i en tidigare miljömålsproposition (prop. 2000/01:130) om att vattenkraftsbyggnationer inte bör tillåtas skada värdefulla vattendrag och att orörda vattendrag helt bör skyddas mot intrång. HD fann inte något skäl till att intäkter från elcertifikatsystemet inte skulle få räknas med vid den samhällsekonomiska bedömningen, dock endast under den period som elcertifikaten medgivits. Mot bakgrund av de höga naturvärdena och *trots* att Ljungaå var ett sedan en lång tid tillbaka reglerat vattendrag, fann HD vid sin sammanvägning att det inte hade visats att fördelarna från allmän och enskild synpunkt övervägde skadorna och olägenheterna av det. Tillstånd medgavs inte.

6.1.1.2. Torsby - NJA 2008 s. 55

Torsby samfällighetsförening hade överklagat MÖD:s beslut att ge tillstånd till muddring och uppförande av bryggor och landtunga. HD fastställde MÖD:s dom att tillåta verksamheten och så angående den samhällsekonomiska bedömningen endast att ”som Miljööverdomstolen funnit överväger fördelarna från allmän och enskild synpunkt kostnaderna samt skadorna och olägenheterna”. Av MÖD:s domskäl framgår att de från allmän synpunkt vägt in gällande planbestämmelser, påverkan på fisk och bottenvegetation och möjligheterna att utnyttja badstranden. Eftersom den berörda viken *inte* hade de kvaliteter som gör grundområden särskilt värdefulla för exempelvis värmekrävande eller vandrande fisk och att muddringen skulle ske utanför lekperiod, att bottenvegetationen skulle kunna återhämta sig samt att möjligheterna att utnyttja badstranden inte skulle påverkas ansågs det inte finnas något att ur allmän synpunkt erinra mot vatten-

verksamheten. Fördelarna ur enskild synpunkt ansågs däremot vara ”uppenbara med förbättrad båt fart, ökad tillgänglighet till vattnet och därmed förhöjda fastighetsvärden”. Verksamheten bedömdes således vara tillåtlig.

6.1.2. Domar från Miljööverdomstolen

6.1.2.1. Sege å damm - M 5723-04

I detta mål rörde det sig om en damm som hade anlagts i syfte att undersöka dess effekt vad gäller retention av närsalter. MD hade gett avslag på sökandens ansökan om att få vidmakthålla dammen mot bakgrund av att nyttan av dammen inte övervägde den betydande fiskeskada som dammen medförde. MÖD framhöll vid sin bedömning av den samhällsekonomiska nyttan att samtliga effekter, oavsett om de går att värdera i ekonomiska termer eller ej, ska bedömas vid tillämpningen av 11 kap. 6 §. Vidare pekade man på den skrivelse i lagmotiven som säger att verksamheter som utförs för den allmänna miljövården ska kunna tillåtas trots att de i strikt ekonomisk mening är förlustbringande. På nyttosidan av bedömningen framhävde MÖD dammens betydande fördel ur allmän miljösynpunkt. Här betonades dammens betydelse för att reducera mängden kväve i vattnet och dess bidrag till att uppnå regionala och nationella miljömål. På den negativa sidan nämnde MÖD dammens negativa inverkan på fisket. Denna påverkan ansågs dock inte vara av sådan omfattning att verksamheten skulle vara otillåtlig enligt 11 kap. 6 §. Tillstånd medgavs.

6.1.2.2. Ljungå kraftverk - M 6581-05

Målet gällde ansökan om tillstånd till att anlägga ett kraftverk. Länsstyrelsen i Jämtlands län och Naturvårdsverket överklagade MD:s dom som gav tillstånd till att uppföra och driva vattenkraftverket. Målet hade tidigare återförvisats till MD på grund av att området utpekats vara av riksintresse för naturvården enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och att det var osäkert om verksamheten kunde komma till stånd utan att skada dessa naturvärden. Trots många invändningar från länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Fiskeriverket vad gäller dels MKB:s kvalitet, men även påverkan på riksintresse och att verksamheten stred mot läns mål, vattendirektivets icke-försämringskrav och övriga naturvärden samt det faktum att området angränsade ett Natura 2000-område, ansåg MD återigen att något hinder för verksamheten inte förelåg. I MÖD fästes ingen vikt vid de värden som Naturvårdsverket med flera lyft fram och de beaktades inte heller vid den samhällsekonomiska bedömningen enligt 11 kap. 6 § miljöbalken. MÖD konstaterade att intäkterna uppvägde kostnaderna även om intäkter från elcertifikat räknades bort samt vid beak-

tande av de ”fiskevårdande åtgärder som bör komma till stånd”. Sökanden förpliktades bland annat att anlägga fiskväg förbi dammen och bekosta utsättning av fisk (utsättningen uppskattades kosta 9 000 kronor per år baserat på en styckkostnad per fisk om 25 kronor). Något resonemang kring skador och olägenheter ur allmän synpunkt vägdes (av vad som framgår av domskälen) inte in i bedömningen. Tillstånd medgavs.

6.1.2.3. Bevattningsdamm i Trättebäcken - M 6656-06

I förevarande fall vägdes allmänhetens rekreativsmöjligheter från en planerad golfbana mot skadan på ett orört vattendrag. Ansökan fick avslag i MD mot bakgrund av att de ekologiska värdena ansågs vara för höga. Bäckens i fråga var av stort värde som lek- och uppväxtområde för öring och hade dessutom sitt utlopp i ett område som omfattades dels av Natura 2000 men som även var utpekad som riksintresse för både yrkesfiske och naturvård samt fredningsområde för öring och lax. MD betonade även att detta värde på lång sikt kunde komma att få ännu större betydelse för fisket. Eftersom möjlighet fanns att tillgodose bevattningsbehovet på annat sätt ansåg MD att det var ”uppenbart att nyttan av att anlägga en damm i huvudfåran inte uppväger olägenheterna av att dämna upp vattendraget”. Sökandena överklagade avgörandet till MÖD som upphävde MD:s dom. MÖD inledde domskälen med en utförlig redogörelse av 11 kap. 6 § och dess innebörd. Bland annat belystes det faktum att trots svårigheter ska ”samtliga effekter av en vattenverksamhet eller en vattenanläggning, såväl positiva som negativa och oavsett om de kan värderas i ekonomiska termer eller ej, bedömas vid tillämpningen av 11 kap. 6 §”. Därefter går domstolen över till att bedöma nyttan av verksamheten. Syftet med vattenverksamheten sa man vara att möjliggöra rekreativsmöjligheter för allmänheten genom bevattning av golfbanan. Att använda sig av bevattning från kommunens vattenledning avfärdade MÖD som vare sig företagsekonomiskt eller samhällsekonomiskt eftersträvansvärt och konstaterade därvid att verksamheten skulle medföra fördelar från både allmän och enskild synpunkt. Dessa fördelar vägdes sedan mot de skador och olägenheter som verksamheten skulle medföra. De faktorer som att döma av domskälen vägdes in i bedömningen var inverkan på vattenföringen och fisket. Mot den bakgrunden samt att sökanden åtagit sig att anlägga en fiskväg bedömde MÖD att skadorna på fisket kunde begränsas och att fördelarna ur allmän och enskild synpunkt övervägde och att något hinder enligt 11 kap. 6 § inte förelåg. Tillstånd medgavs.

6.1.2.4. Vattenkraftverk i Flian - M 9586-06

Ansökan gällde tillstånd till anläggande av nytt vattenkraftverk. Sökanden överklagade MD:s dom som lämnade ansökan utan bifall. MÖD hänvisade i domskälen till NJA 1989 s. 581 som säger att alla i det enskilda fallet förekommande omständigheter av vikt ska beaktas vid den samhällsekonomiska bedömningen. MÖD inledde domskälen med att resonera kring anläggningskostnader och framtida intäkter och konstaterade att verksamheten torde vara företagsekonomiskt lönsamt och sålunda en fördel ur enskild synpunkt. Även kostnader för fiskomlöp och ersättning för skador på allmänt och enskilt fiske beaktades samt kompensation för inkomstbortfall för annan kraftverksinnehavare. Som fördel från allmän synpunkt bedömdes verksamheten utgöra ett bidrag till landets energiförsörjning från en förnybar energikälla dessutom instämde MÖD med sökanden som anfört att det ”är en fördel ur allmän synpunkt att växthuseffekten motverkas genom att el från kolkraft i Danmark eller övriga kontinenten inte produceras”. Som negativa effekter anförde MÖD bland annat den ”betydande negativa påverkan” det minskade flödet skulle medföra för landskapsbilden samt de synpunkter som Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, länsstyrelsen och Fiskeriverket framfört om verksamhetens negativa konsekvenser ur naturvårdssynpunkt. Även förlusten av strömmande och forsande vattensträckor som utgör viktiga biotoper för många arter samt motverkan av arbete med att återställa livsmiljöer och öka möjligheterna för fisk att vandra verkade ha vägt tungt. Dessutom hänförde MÖD till uppgifter som Naturvårdsverket uppgett om att vattendraget är utpekad som nationellt särskilt värdefullt inom arbetet med miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag samt att det är nationellt värdefullt ur fiskesynpunkt. Enligt MÖD vägde den begränsade mängden el som skulle produceras i kraftverket inte tyngre än de kostnader samt skador och olägenheter som verksamheten skulle ge upphov till. Tillstånd medgavs inte.

6.1.2.5. Kraftverk i Abelvattnet - M 6003-07

Målet gällde anläggande av ett kraftverk i Abelvattnets utlopp. MD hade gett sökanden tillstånd till verksamheten som sedan överklagades av Kammarkollegiet, länsstyrelsen och ett flertal privatpersoner. Flest invändningar riktades mot kontamineringsrisken för en stationär öringsstam om ett befintligt vandringshinder skulle komma att rivas ut. Sökanden hade uppskattat skillnaden mellan intäkter och kostnader till 40 miljoner kronor (nuvärdesberäknad med diskonteringsränta om 4 procent). MÖD beskrev detta som företagets fördelar ur enskild synpunkt och att denna ekonomiska nytta var betydande.

MÖD anförde även att kraftvärdet i själva verket torde vara betydligt högre med hänsyn till värdet av elcertifikat. Därutöver framhöll MÖD att det finns ett ”starkt allmänt intresse av att ytterligare förnybar elproduktion kommer till stånd”. Vad gällde skador och olägenheter ur allmän synpunkt lyfte MÖD särskilt fram den stationära öringsstammen och konstaterade att ”de rensningar [...] som utgör en förutsättning för företagets ekonomiska nytta, inte kan tillåtas om inte det nu befintliga vandringshindret ersätts på ett godtagbart sätt”. Vid en samlad bedömning fann MÖD att fördelarna övervägde kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av verksamheten under förutsättning att de föreskrivna villkoren skulle iakttas. Tillstånd medgavs.

6.1.3. Sammanfattning av praxis

I tabellen nedan listas exempel på de kostnader och nyttor (i vid bemärkelse) som domstolarna beaktat vid sammanvägning enligt 11 kap. 6 § miljöbalken i de referat som redovisats i tidigare avsnitt.

Tabell 2. Exempel på kostnader och nyttor som beaktats av domstolarna i ovan refererade rättsfall

KOSTNADER / SKADOR / OLÄGENHETER	NYTTOR
Naturvärden t.ex. orörd miljö, viktig biotop	Bidrag till elproduktion (vattenkraft)
Turism	Nettoöverskott från elproduktion (vattenkraft)
Friluftsliv	Motverkan av växthuseffekten
Rennäring	Elförsörjningssäkerhet
Skyddsvärda arter (t.ex. rödlistad eller fridlyst)	Kvävereducerande effekt
Fiske (vandringshinder etc.)	Uppnående av regionala och nationella miljömål
Påverkan på landskapsbilden	Rekreationsmöjligheter
Motverkande av miljö kvalitetsmåls uppfyllande	Förhöjt fastighetsvärde
Motverkande av restaureringsarbete	Förbättrad båt fart
Överensstämmelse med planbestämmelser	

6.2. Genomgång av ansökningshandlingar

Nedan följer resultatet av den granskning som gjorts av ansökningshandlingarna. Granskningen har utgått från åtta frågor och svaren har bedömts utifrån olika kriterier. Vissa av frågorna har JA/NEJ svar medan andra har fler svarkriterier. Vilka frågeställningar och kriterier som utgått från framgår av tabellen.

Tabell 3. Innehållsanalys av ansökningshandlingar. Ansökningshandlingar jämte MKB-dokument med tillhörande bilagor har granskats utifrån ett antal frågeställningar och sedan bedömts utifrån följande beslutskriterier [F] fullgott underlag [B] bristfälligt underlag [O] otillräckligt underlag. (Numren i rubrikraden svarar mot referenslistan i källförteckningarna.) Ref. 5 innehöll endast MKB varför fråga 1-7 lämnats utan avseende.

ANALYSFRÅGOR	Ref:	1	2	3	4	5	6	7	8
1. Finns stycke om just 11:6?		JA	JA	JA	JA	-	JA	NEJ	JA
2. Redovisas nyttan av verksamheten?		B	B	B	B	-	B	B	B
3. Redovisas kostnader, skador och olägenheter till följd av verksamheten på ett uttömmande sätt i samband med nyttan?		O	O	O	O	-	O	O	O
4. Redovisas andra kostnader, skador och olägenheter än de som vanligtvis ingår i en företagsekonomisk kalkyl?		O	O	O	O	-	O	O	O
5. Redovisas kostnader, skador och olägenheter till följd av verksamheten på annat ställe i ansökan?		B	B	B	B	-	B	B	B
6. Görs en avvägning mellan verksamhetens för- och nackdelar?		O	O	O	O	-	O	O	O
7. Om nej på fråga 4-5, finns hänvisning till bilaga eller stycke i MKB?		NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	-	JA	JA	JA
8. Har sökanden använt sig av någon typ av värderingsmetod, matris eller annat tillvägagångssätt i syfte att underlätta en bedömning enligt 11:6 (belysa nytta eller skada)?		NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	JA	NEJ	NEJ	NEJ
<p>[F]Fullgod: Komplet information utan brister.</p> <p>[B]Bristfällig: Delvis/den information som ges väcker ytterligare frågor</p> <p>[O]Ottillräcklig: Informationen är så pass bristfällig att det inte är möjligt att göra en bedömning.</p>									

I samtliga ansökningar utom en fanns det ett stycke i ansökan som kunde kopplas till tillåtighetsbestämmelsen i 11 kap. 6 §. I det fall där sådant avsnitt saknades fanns endast ett stycke benämnt kostnadskalkyl där endast den direkta anläggningskostnaden angivits. I samtliga granskade ansökningar fanns det tydliga brister i hur nyttan av verksamheten redovisades. I de flesta av fallen bestod denna brist av att det inte var den samhällsekonomiska nyttan som beskrevs utan enkom den privat- eller företagsekon-

miska nyttan. Inga kostnader, skador eller olägenheter utöver direkta anläggningskostnader redovisas i regel i samband med nyttobedömningen.

I samliga granskade ansökningar redovisas konsekvenserna av verksamheten på något ställe i ansökan, dock inte på ett uttömmande sätt och inte heller i samband med att nyttan av verksamheten beskrevs. Inget av de ärendena innehöll en avvägning mellan verksamhetens fördelar och nackdelar i anknytning till redovisningen av 11 kap. 6 §. Jag har inte i något av fallen funnit något kompletteringskrav från domstolen annat än vad gäller just redovisning av intäkter från produktion och direkta anläggningskostnader.

Nedan listas ett par skrivningar med avseende på tillåtligheten enligt 11 kap. 6 § såsom presenterats av sökanden i ansökningarna:

”Anläggningskostnaderna för de båda kraftverken beräknas till 500 000 kr. Den förhållandevis låga kostnaden skall ses mot bakgrund av att det blir renoverade äldre turbiner som kommer att nyttjas. Årskostnaderna för de båda kraftverken beräknas till 85 000 kr. I årskostnaderna ingår då räntor, avskrivningar, underhåll och tillsyn.

De båda kraftverken beräknas komma att producera tillsammans 510 000 kWh/år. Med nuvarande låga råkraftpris på ca 22 öre/kWh blir bruttointäkten 112 200 kr/år. Det får anses uppenbart att produktionsvärdet kommer att öka från den låga nivå som just nu gäller efter avreglering av elmarknaden.

Av ovanstående framgår att de båda kraftverken kan beräknas ge ett positivt nettovärde per år på 27 000 kr/år. Företaget är således tillåtligt enligt miljöbalken 11 kap 6 §.”¹¹⁰

”Enligt bilaga 42 beräknas årskostnaden till 72 100 kr. Produktionen uppgår enligt bilaga 33 under ett normalår till 700 MWh. Detta motsvarar en uttagningskostnad om 10,3 öre per kWh. Med säkerhet är kraftens värde högre. De skador företaget kan anses förorsaka är i sammanhanget försumbara.”¹¹¹

”Kostnaden för vattenverksamheten beräknas uppgå till ca 17 miljoner kronor.”¹¹²

¹¹⁰ Ansökan avseende uppförande av två minikraftverk i Hamrångeån. Naturvårdsverkets dnr. 382-0214-02

¹¹¹ Ansökan om tillstånd till ett återupptagande av driften i Hägerums kraftverk i Virån, Naturvårdsverkets dnr. 382-1545-00

¹¹² Ansökan om tillstånd till arbeten i vatten vid Fiskebäcks hamn, Naturvårdsverket dnr. 523-4002-03

Endast i en av de åtta ansökningar som har granskats har sökanden använt sig en särskild metod för att redovisa kostnader och nyttor av verksamheten i enlighet med 11 kap. 6 §, se figur 2 nedan. Målet gällde ansökan om att få vidmakthålla en damm i Sege å (se avsnitt 6.1.2.1 ovan). Sökanden hade vid prövningen i MÖD presenterat en ny MKB som innehöll ett särskilt kapitel betecknat ”kostnader och nytta”. Uppställningen redovisade både de ekonomiska konsekvenserna och miljöaspekterna men de behandlades var för sig. Någon uppskattning av miljöeffekterna i monetära termer hade inte gjorts. Utfallen hade kopplats samman med olika åtgärdsalternativ vilket underlättar jämförelsen mellan kostnad respektive nytta för de olika alternativen. På kostnadssidan hade även kostnader för förlorad vattenreningsfunktion beaktas för det fall dammen skulle komma att rivs ut. Denna kostnad bestod av anläggande av våtmark i syfte att uppnå motsvarande näringsreducerande effekt som vid vidmakthållande av dammen.¹¹³

¹¹³ Ansökan om vidmakthållande av Skabersjödammen i Sege å, Naturvårdsverket dnr. 361-6826-04

9 Kostnader och nytta

Kostnaden för genomförande av olika alternativ (se vidare kap. 4) redovisas i tabellen nedan. I denna tabell har också de olika alternativens påverkan på olika miljöaspekter sammanfattats. Miljöaspekterna har presenterats utförligt i kapitel 5-8. Redovisade kostnader och värdering av miljöaspekter kommenteras i avsnitten 9.1 - 9.4. Kostnaderna för att projektera och anlägga Skabersjödammen 1992 och fiskväg 1996, totalt drygt 1,7 miljoner kronor, ligger utanför de kostnader som redovisas i tabellen nedan.

Kostnader	Vidmakth. damm, inga åtgärder	Vidmakth. damm, styrning av flöde	Mod. damm med sidokanal utan fall	Mod. damm med sidokana med fall	Dammen rivs ut
Projekterings-, anläggnings- och materialkostnader	0 kr		2 620 000 kr ³	4 750 000 kr ³	840 000 kr ³
Underhåll och skötsel, per år, kapitaliserat	3 000 kr 60 000 kr	6 000 kr 120 000 kr	8 000 kr 160 000 kr	8 000 kr 160 000 kr	0 kr
Kostnader för förlorad vattenreningsfunktion	0 kr	?	400 000 kr	>400 000 kr	2 500 000 kr
Summa:	60 000 kr	120 000 kr	3 180 000 kr	>5 310 000 kr	3 340 000 kr

Miljöaspekt	Vidmakth. damm, inga åtgärder ¹	Vidmakth. damm, styrning av flöde ²	Mod. damm med sidokanal ²	Mod. damm med sidokana med fall ²	Dammen rivs ut ²
Reducerad näringstransport till havsmiljön	+	-	-	-	-
Reduktion av fosfor och suspenderat material i Sege å	+	-	-	-	-
Reduktion av bakterier och toxiska ämnen i Segeå	+	-	-	-	-
Strömvattenlevande fisk, smoltvandring, potentiell effekt	-	+	+	+	+
Öringsreproduktion i återskapad åfåra, potentiell effekt	-	0	0	+	+
Lugnvattenlevande fisk	+	0	0	0	-
Fågelfauna	+	0	0	0	-
Bottenfauna	+	0	0	+	-
Vegetation	0	0	0	0	0
Friluftsliv	+	0	-	-	-

1 - jämfört med förhållande utan damm

2 - jämfört med förhållande med vidmakthållen damm utan åtgärder

3 - prisuppgifter från NCC Construction Sverige AB, 2004

Förklaringar: + anger positiv miljöpåverkan, - anger negativ miljöpåverkan, 0 anger ingen påverkan i bestämd riktning, ? anger osäker bedömning.

Figur 2. Utdrag ur ansökan om vidmakthållande av Skabersjödammen i Sege å (M 5723-04). Matrisen visar sökandens redovisning av kostnader och nyttor av den sökta verksamheten. Källa: Naturvårdsverket dnr. 361-6826-04.

7. ANALYS OCH DISKUSSION

I detta kapitel analyseras resultaten från föregående kapitel. Kapitlet är disponerat utifrån uppsatsens övergripande frågeställningar – det vill säga hur paragrafen tillämpas i praxis och i ansökningar. Avslutningsvis diskuteras några återkommande frågeställningar och vad det finns för möjligheter att förbättra tillämpningen av samhällsnyttokravet.

7.1. Samhällsnyttokravet i praxis

Den gällande viktnormen vid tillämpningen av 11 kap. 6 § är av naturliga skäl att det ska röra som en övervägande nytta. Vidare ger även syftet med paragrafen ger viss vägledning till att tolka detta begrepp i och med att syftet är att hindra verksamheter som inte är samhällsekonomiskt motiverade. Något förtydligande av detta uttalande ges dock inte. Däremot begränsas den *ekonomiska* analysens omfattning mot bakgrund av uttalandet att det ska vara en analys av *rimlig omfattning*. Samtidigt belyser man att det lämnas öppet för fri och mångsidig bedömning. Eftersom inga vidare instruktioner om *vad* respektive *hur* ges, återstår då detta till domstolarna att avgöra. Som framgått av de fall som refererats är det svårt att identifiera något konsekvent tillvägagångssätt från domstolarnas sida. I vissa av fallen för domstolarna utförliga resonemang kring skada och olägenheter medan i andra fall är domskälen mycket kortfattade och berör i princip bara de rent ekonomiska aspekterna av verksamheten.

Frågan av central vikt är då hur dessa olika omständigheter värderas och vägs mot varandra för att slutligen kunna sammanvägas och mynna ut i en slutsats om huruvida verksamheten är samhällsekonomiskt motiverad eller inte. I synnerhet när det kommer till att väga en nytta som ofta kan uttryckas i ekonomiska termer, mot en mer utspridd skadebild.

Vid tillståndsprovning ska självfallet aspekter som lagkrav beaktas. Däremot är det inte lika självklart vilken *vikt* sådana ”institutionella” aspekter som miljö kvalitetsmål och andra miljömål, skyddskriterier med mera ska ges just vid bedömningen av den samhällsekonomiska tillåtligheten. Utifrån praxis kan dessa ges mer eller mindre vikt vid den slutliga bedömningen. Att verksamheters inverkan på olika miljömål, såväl nationella och regionala som lokala men även andra typer av mål, vägs in är ett sätt att ge materiellt stöd till bedömningen. Även skyddskriterier som fridlysning och om en art är upptagen på ArtDatabankens Rödlista kan ge vikt åt bedömningen (se NJA 2008 s. 3). Miljömålen kan även vara behjälpliga när det kommer till att tolka vad som är samhällsekonomiskt motiverat ur ett hållbar utvecklingsperspektiv, detta var ju också delvis

tanken från lagstiftarens sida. Ett problem med en sådan tillämpning är dock att dessa mål i vissa avseenden kan vara motsägande. Detta blev till exempel tydligt i Ljungaåfallet där MÖD först hänvisade till politiska viljeyttringar inom energi- och klimatområdet varefter HD sedan hänvisar till miljömålen och bevarandet och restaurering av värdefulla vattendrag. Utifrån detta kan konstateras att det finns ett stort utrymme för subjektiva värderingar. Det torde nämligen inte vara svårt att finna någon form av politisk viljeyttring som styrker just det argument som bedömaren i fråga tycker är viktigt eller särskilt värdefullt. Slutsatsen av det blir att värdet då till stor del ligger i betraktarens (eller bedömarens) ögon.

Några av fallen där domstolarna fäst stor vikt vid annat än de rent ekonomiska aspekterna är vid bedömningen av Ljungaå kraftverk (NJA 2008 s. 3, se avsnitt 6.1.1.1) och kraftverket i Flian (M 9586-06, se avsnitt 6.1.2.4). I Ljungaåfallet fäste HD stor vikt vid det faktum att det fanns skyddade arter i vattendraget. I detta fall rörde det sig om den rödlistade och fridlysta flodpärlmusslan som ansågs ha ett högt skyddsvärde. HD resonerade även mycket utifrån olika politiska viljeyttringar hämtade från bland annat miljömålspropositioner. I Flianfallet vägde MÖD samman en rad olika aspekter. Utöver verksamhetens negativa konsekvenser ur naturvårdssynpunkt som förlust av viktiga biotoper, vägdes även estetiska faktorer som förändring av landskapsbilden in. Dessutom verkar det ha haft betydelse för utfallet att vattendraget var utpekad som särskilt värdefullt inom arbete med miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*.

Även i Sege å-fallet (M 5723-04, se avsnitt 6.1.2.1) vägdes miljö kvalitetsmål in vid bedömningen. Viktigt att i åtanke i just det här fallet är att det rörde sig om en damm som anlagts i miljöförbättrande syfte. Här handlade det om att väga två miljövärden mot varandra – dammens kvävereducerande effekt å ena sidan och dammens negativa inverkan på fisket å andra sidan. Intressant i detta mål var även att sökanden, och även andra parter som yttrat sig i målet, lyft fram kostnaden för att uppnå samma näringsreducerande effekt på annat sätt (här genom anläggande av våtmark). Detta var dock inget som domstolen uttryckligen fäste någon vikt vid i sin bedömning.

Vid bedömningen av Ljungaå kraftverket (M 6581-05, se avsnitt 6.1.2.2) däremot uttalade sig MÖD knappt överhuvudtaget angående verksamhetens negativa konsekvenser. Detta trots att både Naturvårdsverket och länsstyrelsen (och till vilkas bedömning även

Fiskeriverket anslutit sig) yrkat på att verksamheten inte skulle tillåtas. Verksamheten ansågs inte bara inverka på mycket höga naturvärden och Natura 2000-område, utan ansågs även vara i strid med läns mål, vattendirektivets icke-försämringskrav samt riksintressen. Trots detta är MÖD:s domskäl mycket kortfattade vad gäller den samhälls-ekonomiska tillåtligheten och ingenting annat än direkta intäkter och kostnader för verksamheten berörs. Skadan på fisket berörs endast i termer av den kostnad som beräknats för ”fiskevårdande åtgärder” vilket var anläggande av fiskväg och utsättning av öring.

Den ekonomiska analysen som i regel görs är inte av den omfattning som en jämförelse med vad som framkom av den juridiska referensramen kan ge intryck av. Inte i något av de refererade fallen har *ekonomisk* hänsyn tagits till annat än de rent privat- eller företagsekonomiska aspekterna av verksamheten. Det är i princip bara i vattenkraftsprojekt som nyttan kan beräknas i monetära termer. Överlag är domstolarna väldigt restriktiva med att kvantifiera nytta, skada och olägenhet av verksamheterna. De bedömningsgrunder som oftast används är verksamhetens förhållande till olika miljömål, andra lagrum och kvalitativa värdesbeskrivningar. Vad som avgör konsekvensernas relativa vikt är desto svårare att avgöra.

Även frågan om hur domstolarna konkretiserar vad som är samhällsekonomiskt motiverat är det svårt att finna något direkt svar på. Detta är dock något som är viktigt att klargöra för att veta vad den slutliga avvägningen ska sättas i relation till. Är det ett strikt utilitaristiskt synsätt som tillämpas eller något annat? I de fall domstolen nöjer sig med att konstatera att verksamheten är företagsekonomiskt lönsam kan man tänka sig att så är fallet. Men eftersom miljöbalkens portalparagraf ska vara vägledande vid all tillämpning torde det vara så att det som betecknas som samhällsekonomiskt effektivt också ska vara hållbart i miljöbalkens bemärkelse. Domstolarna verkar dock vara ytterst återhållsamma när det kommer till att resonera utifrån ett sådant synsätt. Måhända beror det på att hållbar utveckling, likt samhällsekonomisk nytta, är ett vitt begrepp som öppnar upp för svåra tolkningar.

Det faktum att *alla omständigheter av vikt* ska vägas in vid bedömningen av samhällsnyttan, oavsett om de kan värderas i ekonomiska termer eller ej, gör att det är svårt att säga någonting generellt om vilka aspekter som bör beaktas eller urskilja någon metodik

som domstolarna använder sig av. I flesta fall verkar domstolarna dela upp bedömningen och betrakta den enskilda (ofta privatekonomiska nyttan av verksamheten) för sig, för att sedan väga den mot de allmänna intressena som kan röra sig om nytta såväl som skada och olägenhet.

En konsekvens av att det inte finns några gränser för vilka aspekter som *kan* vägas in, eller hur olika aspekter ska viktas, gör att det kan bli väldigt svårt att finna praktisk vägledning utifrån praxis. Detta kan även medföra en risk ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom det ska vara förutsägbart hur rättsreglerna ska tillämpas. Som tidigare nämndes för vissa domstolar utförliga resonemang medan andra inte alls motiverar sitt beslut. Samtidigt är det positivt att bestämmelsen tillåter en så pass öppen och fri bedömning. Det faktum att avvägningen lämnar stort utrymme för subjektiva bedömningar ställer inte bara höga krav på det beslutsunderlag som tillhandahålls, utan även på domstolarnas motiveringar i domskälen. Detta eftersom motiveringarna är det enda som finns att tillgå när det kommer till att utläsa *hur* avvägningen *de facto* gjorts.

Ett annat konstaterande vad gäller paragrafens tillämpningssätt är att den även fyller en slags ”slaskfunktion” då aspekter som beaktats vid tillämpningen av andra bestämmelser i miljöbalken återigen kan få betydelse vid en bedömning enligt 11 kap. 6 §. Detta kan till exempel gälla överensstämmelse med planer eller påverkan på riksintresse (se äldre praxis M 192-99 och M 34-99) och kan innebära att även om verksamheten inte direkt mening är otillåtlig enligt dessa var och en för sig, kan de vid en samlad bedömning av samhällsnyttan ändå få betydelse för utfallet.

Utifrån de rättsfall som här refererats går det även att se tendenser till att domstolarna ”förbigår” avvägningen enligt hänsynsreglerna i 2 kapitlet (i vart fall att döma av domskälen) och går direkt på den samhällsekonomiska bedömningen. Ett sådant tillämpningssätt torde, om inte vara direkt felaktigt i vart fall inte i vara i linje med bestämmelsens syfte, eftersom bedömningen av samhällsnyttan ska ske *utöver* de allmänna hänsynsreglerna. Om en verksamhet får avslag mot bakgrund av 11 kap. 6 §, utan att de allmänna hänsynsreglerna uttryckligen beaktas, kan det framstå som om verksamheten vore tillåtlig om det inte hade varit för just den bestämmelsen. Det bör därför först klargöras om det föreligger hinder för verksamheten enligt andra lagrum, för att sedan gå vidare till samhällsnyttobedömningen, och detta bör även framgå av domskälen. Annars

finns det en risk att skadan och olägenheterna av verksamheten enbart bedöms relativt, det vill säga i förhållande till nyttan. Domstolarna bör i vart fall motivera varför prövningen inte först och främst har skett utifrån hänsynsreglerna och varför de i så fall anses vara uppfyllda.

Därutöver finns det andra problem med att det är oklart hur olika aspekter ska viktas och värderas. Syftet med regeln, som lagstiftaren en gång uttryckt det, är att utgöra ett extra skydd för miljön. Men om skadan enbart bedöms relativt nyttan (som vid exempelvis kraftproduktion är relativt enkel att åtminstone till viss del uttrycka i monetära termer) finns risk att miljövärden nedvärderas ju högre *värdet* av produktionen är. Detta blir till exempel tydligt i målet rörande kraftverket i Ljungaå (se avsnitt 6.1.1.1 ovan), där MÖD ändrade MD:s dom utifrån att den *privatekonomiska* nyttan av verksamheten ändrades (intäkterna ökade när elcertifikatsintäkterna räknades med). I detta mål ändrade emellertid HD MÖD:s domslut på grund av vad de ansåg vara höga naturvärden och låg elproduktionen.

I Ljungaå-fallet gjorde HD även ett konkret uttalande om paragrafens tillämpning vad gäller *huruvida* elcertifikatsintäkter får beaktas i den samhällsekonomiska bedömningen. Dock inte *hur* intäkterna ska betraktas. Utifrån det uttalandet, som säger att det inte finns något hinder för att ta med sådana intäkter i beräkningen, kan det finnas skäl att vara på sin vakt när det kommer till beräkningen av nyttan. Elcertifikatsystemet en politisk insats som syftar till att främja en ökad produktion av förnybar energi och innebär en transferering (överföring) från en aktör till annan. Detta kan ur ett samhällsekonomiskt perspektiv krasst uttryckas som ett nollsummespel (förutsatt att det inte förekommer några synergier) där den enes vinst är den andes förlust. I slutänden är det elleverantörer och elanvändare som betalar för elcertifikaten men det är en politiskt fastställd kvotplikt. Elcertifikaten utgör alltså inte betalning för någon vara eller tjänst utan syftar till att stimulera produktionen av förnybar energi. Utifrån ett strikt samhällsekonomiskt perspektiv skulle man kunna hävda att elcertifikaten bör symbolisera ”samhällets betalningsvilja” för att ställa om elproduktionen. Detta är även något som MÖD uttalat sig om, fast då gällde det investeringsbidrag, se M 7103-99 sidan 28 (enligt Energimyndigheten ersätter dock elcertifikatsystemet tidigare investeringsbidrag och

driftstöd)¹¹⁴. Detta skulle kunna resultera i en typ av dubbelräkning och till att nyttan av verksamheten överskattas, om domstolarna (eller sökandena för den delen) samtidigt som de beaktar elcertifikatsintäkterna även väger in nyttan av förnybar energi eller medverkan till uppfyllande av klimatmål eller dylikt. Ett annat exempel där detta kan ha förekommit är vid bedömningen av nyttan för kraftverket i Abelvattnet (se avsnitt 6.1.2.5 ovan). Där uttalar sig MÖD både om att intäkterna med hänsyn tagen till elcertifikatsintäkter torde vara betydligt högre än den av sökanden beräknade nyttan. Samtidigt uttalar sig MÖD om att det finns ett starkt allmänt intresse av att ytterligare förnybar energi kommer till stånd. Eftersom HD:s dom är relativt ny (dom föll 14 januari 2008), kan det vara intressant att fortsättningsvis följa upp hur domstolarna behandlar frågan om nyttoavvägningar i förhållande till just intäkter från elcertifikaten.

7.2. Samhällsnyttokravet i ansökningarna

Jag har inte kunnat finna något stöd för att underlaget för bedömningen enligt 11 kap. 6 § ska presenteras på något särskilt sätt. Eftersom huvudregeln är att det är sökanden som visa att verksamheten är tillåtlig enligt miljöbalkens krav, bör rimligtvis ett minimikrav vara att ansökan ska innehålla en *samlad beskrivning* av verksamhetens nytta respektive kostnad, skada och olägenhet. Inte bara en beskrivning av den privata nyttan. Här spelar domstolarnas officialprövning en central roll. Om ansökan är bristfällig bör kompletteringskrav ställas, alternativt bör ansökan avvisas. Det är även viktigt att domstolarna här är konsekventa i sin officialprövning och följer den praxis som utvecklas för att kunna säkerställa att en likartad bedömning görs för liknande verksamheter.

Ansökningshandlingarna som har analyserats visar att innebörden av tillåtlighetsbestämmelsen i 11 kap. 6 § tolkas väldigt olika (detta framgår av hur olika beskrivningarna av nyttan och kostnad/skada/olägenhet ser ut) och för det andra att det underlag som presenteras är mycket knapphändigt. Dessutom är det oftast mycket svårt att skapa sig en bild över verksamhetens för- och nackdelar genom att läsa ansökan. Till skillnad från paragrafens syfte, som är att hindra verksamheter som inte är *samhällsekonomiskt* motiverade, verkar föreställningen hos sökandena vara att visa att verksamheten är *företagsökonomiskt* lönsam. Vilket inte är samma sak. Ansökningarna visar inte på någon ansats till helhetsbedömning. Allt som oftast beaktas enbart direkta investeringskostnader och

¹¹⁴ För mer information om elcertifikatsystemet se Energimyndighetens hemsida: <http://www.energimyndigheten.se/elcertifikat> (2010-05-27)

sådant som traditionellt sett ingår i en företagsekonomisk analys och ingen motivering till stöd för varför nyttan av verksamheten anses överstiga skadan ges i regel. Ingen av ansökningarna visar på någon ansats till att på ett mer konkret sätt värdera någon skada eller olägenhet.

Att kvaliteten på underlaget är undermålig skulle kunna bero på att kunskapen om paragrafens innebörd och syfte är bristfällig eller att den medvetet negligeras vid framtagande av ansökningshandlingarna. Oavsett vilket kan detta tolkas som en defensiv inställning till tillståndsförfarandet. En sådan inställning torde inte vara förenlig med kunskapskravet i 2 kap. 2 § som faktiskt kräver att sökanden ska vara väl införstådd med verksamheten och de risker som finns med att bedriva den. Det faktum att domstolarna inte verkar ställa några direkta krav på ansökningarnas innehåll, mer än vad gäller den privata nyttan, bidrar säkert också till att kvaliteten på beslutsunderlaget är låg. Samtidigt finns det troligtvis en incitamentskonflikt, då det inte torde ligga i sökandens intresse att mer än nödvändigt utveckla och belysa de negativa konsekvenser som den sökta verksamheten kommer att medföra. Det är därför viktigt att domstolarna kräver in rätt typ av underlag.

Det enda någorlunda bra exemplet som stötts på är ansökan om tillstånd att vidmakthålla damm i Sege å (M 5723-04). Som tidigare nämnts hade sökanden där använt sig av en slags matris för att redovisa olika alternativ och vilka miljöeffekter de medförde. Sökanden använde sig även av ett resonemang som liknar en värdering enligt ersättningskostnadsmetoden som framhävde kostnaden för att genom kompensationsåtgärd reducera motsvarande mängd näringsämnen på annat sätt.

Det skulle enligt min mening behövas uttalanden från högre instanser om vad det går att ställa för krav på ansökningsunderlaget, till vilken grad sökanden själv bör utreda samhällsnyttan och vad termen ”samhällsekonomiskt motiverad” innebär. För att detta ska komma till stånd krävs dock att någon aktivt driver frågan i processen. Ett sätt är att domstolarna själva, genom sin officialprövning driver frågan. Ett annat sätt är att frågan drivs av till exempel Naturvårdsverket eller Kammarkollegiet. Därutöver borde det tas fram mer praktisk och även uppdaterad vägledning vad gäller hur paragrafen ska tillämpas och hur en bedömning kan och rimligtvis bör gå till. Det faktum att det mesta som står skrivet om paragrafen härstammar från förarbetena till 1983- års vattenlag, samt att

det är väldigt svårt att finna vägledning i praxis, kan vara en indikation på att bestämmelsen och kanske även tillämpning av den är i stort behov av revision. Från sökandenas sida riktas fortfaranden ett alltför stort fokus mot de privat- eller företagsekonomiska aspekterna av verksamheten.

7.3. Avslutande diskussion – problem och förbättringar

En sista diskussionsfråga är om och på vilket sätt tillämpningen skulle kunna förbättras. Som framgick av teoridelen råder det delade meningar om vad ekonomisk värdering av ekosystemtjänster kan åstadkomma. Miljöekonomiska värderingsmetoder är både komplicerade och tidskrävande och dessutom behäftade med en rad brister. Detta innebär att även om en ekonomisk värdering av ekosystemtjänster utförs, kommer det fortfarande finnas delar som faller utanför den ekonomiska värderingen. Men även om sådana värderingsmetoder inte i direkt mening är användbara, så skulle de möjligtvis kunna vara vägledande när det kommer till att belysa och beskriva olika aspekter av miljövärden. Att diskutera utifrån optionsvärden och existensvärden kan till exempel vara ett sätt att belysa andra aspekter än rena användarvärden. Dessa kan i och för sig, i vart fall till viss del, behandlas inom ramen för olika skyddskriterier och hushållningsbestämmelser som riksintressen och art- eller områdesskydd. Även olika typer av ekosystemtjänster skulle kunna belysas på ett mycket mer kvalificerat sätt. Vad är det för *tjänst* som går förlorad när ekosystemet förändras? Denna kunskap och förståelse kan vara viktigt för att undvika risken att miljövärden undervärderas. För att kunna värdera skadan ur ett samhällsekonomiskt perspektiv krävs det både kunskap och förståelse för de ekosystemtjänster som riskerar att försvinna.

Möjligtvis kommer det på sikt att vara möjligt att använda sig av schablonvärden härledda från tidigare genomförda studier för att indikera och lyfta fram vissa värden som är av betydelse ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta kräver dock att det finns utvecklade och beprövade värden att utgå från. Naturvårdsverkets studie om monetära schablonvärden på miljöförändringar är ett steg på vägen. Även möjligheterna till att på sikt finna synergieffekter från arbetet med vattenförvaltningens åtgärdsprogram bör undersökas, särskilt eftersom det där ställs krav på att miljövärden ska kvantifieras. Att härleda värden baserade på åtgärds kostnader och återställandekostnader torde också vara möjligt att göra, även om det endast indikerar ett minsta värde. Kommuner och myndigheter borde till exempel ha bra kunskap om hur mycket resurser som spenderas

inom exempelvis restaureringsarbetet och andra åtgärder. Detta borde i vart fall förbättras i takt med att arbetet inom ramen för vattenförvaltningen utvecklas.

Även när det gäller uppfyllande av miljömål kan det vara intressant att lyfta fram de ekonomiska satsningar som har gjorts i strävan mot att nå dessa mål för att symbolisera någon form av värde. Även om det bara kan anses spegla ett minimivärde. Ett annat sätt att värdera miljöaspekter som bidrar eller motverkar att miljökvalitetsmål (inklusive delmål) uppnås skulle kunna vara att sätta dem i relation till graden av måluppfyllnad eller till och med väga dem mot de indikatorer som finns framtagna för att följa upp målen. På samma sätt bör kostnader lyftas fram i de fall verksamheten motverkar pågående åtgärder eftersom de resurser som då har satsats kanske kommer att vara förgäves.

I alla fall då ekonomiska värderingsmetoder förekommer, vare sig det rör sig om värdering av nytta eller skada, bör man dock ha de begränsningar som diskuterades i avsnitt 4 i åtanke. Det är till exempel viktigt att fundera över vad det är som värderas och inte, samt vilka antaganden som ligger till grund för värderingen. Vad gäller ekonomisk värdering av nyttan finns till exempel ett problem med att domstolarna (i vart fall i vattenkraftsmål), likt i en kostnadsnyttoanalys, bedömer nyttan av verksamheten utifrån en nuvärdesberäknad monetär nytta (se t.ex. Abelvattnet M 6003-07). Detta utan att något motsvarande tidsperspektiv antas för skador och olägenheter. Om nyttan av verksamheten nuvärdesberäknas, bör motsvarande perspektiv även antas vid värderingen av miljövärden. Överhuvudtaget är tidsperspektivet något som ofta utelämnas vid skadebedömningen. Ett exempel på där domstolen uttalat sig om framtida värden är MD:s uttalande i målet som rörde bevattningsdammen i Trättebäcken (M 6656-06). MD sa då att bäckens värde ur fiskesynpunkt kunde komma att få ännu större betydelse på sikt. Detta är dock inget prejudicerande uttalande, men visar på en viktig typ av resonemang.

Ekonomisk värdering är emellertid bara *ett* sätt att värdera ett projekts konsekvenser. Monetär värdering i sig är ingen garanti för att miljövärden inte undervärderas när de vägs mot en mer konkret uttryckt monetär nytta. Men inte heller de alternativa metoder som finns att tillgå för att göra denna typ av avvägningar är problemfria. Det främsta problemet, som inte kan frångås, är att det handlar om en *värdering*. Skillnaden utgörs av på vilka grunder och antaganden dessa värderingar utförs.

Viktigast för att domstolen ska kunna fatta en välavvägt beslut är att beslutsunderlaget håller en god kvalitet, och möjliggör för en relativ bedömning av olika aspekter. Här brister sökandena i dag. En klar förbättring vore om sökanden på ett samlat sätt presenterade verksamhetens för- respektive nackdelar. Dels för domstolens bedömning och dels för allmänheten och de som ska ingå i samrådets skull. Det bör framgå vad verksamheten kommer att medföra för konsekvenser så att det ska vara lätt för berörda parter att ta ställning till om man anser att fördelarna överväger nackdelarna. Det är även viktigt att belysa eventuella osäkerheter och på vilka grunder underlaget vilar. Utifrån de ärenden som har analyserats är fallet inte så.

Även multikriterieanalyser eller värderingsmatriser är metoder med potential att undersöka. Ett sätt att göra en sådan presentation, som även knyter an till lokalisering och alternativa utföranden, är som i den presentation som gjordes i MKB:n i mål M 5723-04 rörande damm i Sege å. Även om det i just det fallet snarare rörde sig om en bildlig förbättring som underlättar förståelsen, än en kvalitativ förbättring vad gäller viktning och värdering av olika aspekter. Värderingsmatriser likt den i Sege å, som inte bygger på matematiska modeller, är troligen mer lätthanterliga än multikriterieanalyser. En fördel med denna typ av metoder, jämfört med ekonomiska metoder, är att de tillåter olika typer värden vägas mot varandra (utan att omvandlas till en gemensam enhet). Ett annat sätt att förbättra analysen vore att även ta hänsyn även tas till fördelningseffekter – vilka är det som drabbas och vilka är det som gynnas? I linje med vad som framkom i litteraturstudien skulle även möjligheten att utveckla samrådet som ett deliberativ forum för värdering av verksamhetens konsekvenser kunna undersökas. Deliberativa processer framhävs som ett alternativ till kostnadsnyttoanalyser, som också är bättre på att hantera problem ur ett pluralistiskt perspektiv. Samrådet skulle även kunna vara ett lämpligt forum för att belysa fördelningseffekter. Detta förutsätter dock att det finns ett engagemang hos allmänheten att delta i samråden. Det faktum att någonting *inte* hanterats i samrådet bör inte nödvändigtvis medföra att det betraktas som en icke-fråga.

Att det är oklart vilka krav som kan ställas på sökanden vad gäller redovisning av nytta och skada, och även till vilken grad dessa ska kvantifieras och uttryckas i ekonomiska termer kan tyda på att det saknas praktisk vägledning på området. För att upprätthålla en god miniminivå på beslutsunderlagets kvalitet bör råd och instruktioner i form av dels beskrivande texter men även verktyg som checklistor upprättas av myndigheter med

vägledningsansvar. Av en sådan vägledning bör det exempelvis framgå hur man praktiskt kan gå till väga för att beskriva olika typer av konsekvenser och värden, både kvalitativt och kvantitativt. Även det nära sambandet mellan den samhällsekonomiska bedömningen och MKB-processen bör belysas. Nyttöavvägning bör i större utsträckning knytas samman med övriga bedömningar i miljöbalken, i synnerhet lokaliseringsprincipen och alternativbestämmelserna för MKB. Vad gäller exempelvis kraftproduktion bör som alternativ en jämförelse med andra möjligheter att utvinna samma mängd energi på annat sätt, till exempel genom vindkraft, vara ett rimligt alternativ för att uppfylla verksamhetens syfte.

Eftersom Miljöprocessutredningen åter väckt frågan om att utmönstra regeln tänkte jag avsluta med att lyfta fram vad jag anser vara positivt respektive negativt med bestämmelsen. Som jag ser det är syftet med paragrafen bra. Däremot finns det en rad svårigheter med att tillämpa bestämmelsen på ett ändamålsenligt sätt. Utan materiella hållpunkter och med den enda viktningsnormen att det ska vara en övervägande samhälls-ekonomisk nytta, finns en risk att bedömningen hanteras skönsmässigt.

En funktion som en rent ekonomisk bedömning av verksamheten kan fylla, är att i viss mån kunna säkerställa att verksamheten inte blir kortlivad och att de medgivna ingreppen i så fall visar sig vara ”förgäves” genom att verksamheten upphör eller till och med överges. Särskilt eftersom skadorna i många fall kan vara oåterkalleliga och/eller svåra att återställa.

8. SLUTSATSER

Nedan sammanfattas kortfattat de slutsatser som dragit utifrån analysen i föregående kapitel. Slutsatserna svarar mot uppsatsens syfte och frågeställningar.

Går det att identifiera något metodiskt tillvägagångssätt och/eller några värderings- och viktningsnormer och hur konkretiseras vad som är samhällsekonomiskt motiverat?

Den viktnorm som lagstiftaren uttryckt är endast att det ska röra sig om en nyttoövervikt och att syftet med avvägningen är att hindra verksamheter som inte är samhällsekonomiskt motiverade. Vad som ska betraktas som skada respektive nytta är således upp till beslutsfattarna att bedöma. Det faktum att alla omständigheter av vikt ska beaktas vid bedömningen försvårar möjligheten att dra generella slutsatser och finna vägledning i praxis, detta eftersom bedömningen av naturliga skäl skiljer sig från fall till fall.

Domstolarna har inte i något av målen som jag har analyserat konkretiserat eller utvecklat begreppet samhällsekonomisk nytta eller vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Min slutsats är dock att det som är samhällsekonomiskt effektivt också borde vara hållbart i miljöbalkens bemärkelse.

Utifrån de mål som har granskats har ingen konkret metod eller tillvägagångssätt kunnat identifieras. Eftersom bedömningen alltid ska ske i relation till nyttan av verksamheten är det svårt att dra några slutsatser om huruvida enskilda uttalanden kan fungera som vägledande vad gäller *hur* olika poster ska viktas mot varandra. Däremot går att det att finna vägledning vad som *kan* fungera som viktnings- eller värderingsnormer. Praxis visar att faktorer som hur verksamheten förhåller sig till olika miljö kvalitetsmål och även verksamhetens inverkan på omständigheter som pågående restaureringsåtgärder kan fungera som en typ av norm vid avvägningen. Även art- och områdesskydd samt estetiska värden kan fylla en liknande funktion.

Hur hanteras bestämmelsen av sökandena i ansökningsförfarandet? Och mer konkret, vad presenterar sökandena för underlag för bedömningen?

Den granskning av ansökningshandlingarna som har gjorts visar att det finns tydliga brister i redovisningen av underlaget för bedömningen av 11 kap. 6 §. Innebörden av tillåtlighetsbestämmelsen i 11 kap. 6 § tolkas väldigt olika och det underlag som till-

handahålls är mycket knapphändig. I regel presenterar sökanden enbart en företagsekonomisk kalkyl och konstaterar sedan utifrån den att verksamheten är uppfyller kraven enligt 11 kap. 6 §. Här krävs ett förtydligande vad som skiljer en samhällsekonomisk analys från en privatekonomisk analys och att det inte enbart är ekonomiska aspekter som ska behandlas.

Problemområden och förbättringsmöjligheter

Mot bakgrund av huvudregeln om att det är sökanden som ska visa att verksamheten är tillåtlig i enlighet med miljöbalkens regler borde ett minimikrav vara att sökanden, i vart fall kvalitativt, och på ett samlat sätt redovisar de samhällsekonomiska effekter som verksamheten kan förväntas medföra. Detta skulle i sin enklaste form kunna ske genom att verksamhetens konsekvenser helt enkelt listas eller genom användandet av värderingsmatriser. Det bör även tydligt framgå på vilka grunder värdering har skett.

Förbättrad vägledning, från myndighet eller genom praxis, behövs vad gäller analysens omfattning och vilka faktorer som bör vägas in samt hur en avvägning lämpligen kan göras. Även det nära sambandet mellan MKB och nyttoavvägningen enligt 11 kap. 6 § bör belysas. Eftersom det handlar om en avvägning av verksamhetens konsekvenser bör denna ses som en integrerad del av MKB-processen och frågan bör särskilt diskuteras i samrådet. För att samrådet ska fungera på ett optimalt sätt är det av särskild vikt att beslutsunderlaget håller en god kvalitet.

Viktigare än ett metodisk tillvägagångssätt från domstolarnas sida är bevis på kunskap och förståelse för miljön, ekosystemtjänster och dess värden. För att domstolarna ska kunna fatta välgrundade beslut krävs det dock att sökandena presenterar ett fullgott underlag. Ett sådant underlag ska bland annat göra det möjligt att sätta olika konsekvenser i relation till varandra.

Monetär värdering av miljövärden kan vara möjligt att göra utifrån metoder som åtgärds- och återställandekostnader samt politiska satsningar, dock med beaktande av de begränsningar sådana värderingar är behäftade med.

9. KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

- Bengtsson, Bertil (2007), *Speciell fastighetsrätt; miljöbalken*, 9 uppl., Uppsala: Iustus Förlag.
- Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan & Strömberg, Rolf (2009), *Miljöbalken; En kommentar, Del I, 1-15 kap.*, Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Bryman, Alan (2009), *Samhällsvetenskapliga metoder*, Malmö: Liber.
- Brännlund, Runar & Kriström, Bengt (1998), *Miljöekonomi*, Lund: Studentlitteratur.
- Chee, Yung En (2004), An ecological perspective on the valuation of ecosystem services, *Biological Conservation*, Volume 120, Issue 4, December 2004, Pages 549-565.
- Connelly, James & Smith, Graham (2003), *Politics and the Environment; from theory to practice*, 2 uppl., Oxon: Routledge.
- Costanza, Robert (2006), Thinking Broadly About Costs and Benefits in Ecological Management, *Integrated Environmental Assessment and Management*, Volume 2, Number 2, Pages 166-173.
- Ebbesson, Jonas (2008), *Miljörätt*, 2 uppl., Uppsala: Iustus Förlag.
- Energimyndighetens hemsida: <http://www.energimyndigheten.se/elcertifikat> (2010-05-27).
- Glasson, John, Therivel, Riki & Chadwick, Andrew (2006), *Introduction to Environmental Impact Assessment*, 3 uppl., New York: Routledge.
- Gowan, Charles, Stephenson, Kurt & Shabman, Leonard (2006), The role of ecosystem valuation in environmental decision making: Hydropower relicensing and dam removal on the Elwha River, *Ecological Economics*, No. 56, Pages 508-523.
- Field, Barry C. & Field, Martha K. (2009), *Environmental Economic; an Introduction*, 5 uppl., New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
- Hultkrantz, Lars & Nilsson, Jan-Eric (2008), *Samhällsekonomisk analys*, 2 uppl., Stockholm: SNS Förlag.
- Lindblom, Per Henrik (2001), *Miljöprocess*, del 1, Uppsala: Iustus Förlag.
- Lundahl, Ulf & Skärvad, Per-Hugo (1999), *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*, 3 uppl., Lund: Studentlitteratur.

- Mattsson, Bengt (2006), *Kostnads- nyttokalkyl för nybörjare*, Karlstad: Räddningsverket.
- Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta (2008), *Den svenska miljörätten*, 2 uppl., Uppsala: Iustus Förlag.
- Miljöbalk (1998:808).
- Miljömålportalen: <http://www.miljomal.nu/> (2010-05-27).
- Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Island Press, Washington DC.
- Nacka tingsrätt, Miljödomstolen, *PM; ansökan vattenverksamheter*, daterad 2007-08-23 (erhållit per e-post 2010-04-21).
- Naturvårdsverket (2001), *Miljödomar; första halvåret 2001*, Stockholm: Naturvårdsverkets Förlag.
- Naturvårdsverket (2001a), *Miljödomar; 2001:1*, Stockholm: Naturvårdsverkets Förlag.
- Naturvårdsverket (2003), *Konsekvensanalys steg för steg; handledning för samhälls-ekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket*.
- Naturvårdsverket (2008), *Vattenverksamheter; handbok för tillämpningen av 11 kapitlet miljöbalken*, Handbok 2008:5, utgåva 1, Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket (2009), *Monetära schablonvärden för miljöförändringar*, Rapport 6322, Stockholm: Naturvårdsverket.
- O'Neill, John, Holland, Alan & Light, Andrew (2008), *Environmental Values*, Oxon: Routledge.
- Paavola, Jouni & Adger, Neil W. (2005), Institutional ecological economics, *Ecological Economics*, No. 53, Pages 353-368.
- Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk, del 1*.
- Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk, del 2*.
- Prop. 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*.
- Rubensson, Stefan (2008), *Miljöbalken; den nya miljörätten*, 4 uppl., Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Sandgren, Claes (2008), *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, 2 uppl., Stockholm: Nordstedts Juridik.
- SOU 2009:42 *Vattenverksamhet*, Delbetänkande av Miljöprocessutredningen.

Spash, Clive L. (2007), Deliberative monetary valuation (DMV): Issues in combining economic and political processes to value environmental change, *Ecological Economics*, No. 63, Pages 690-699.

Strömberg, Rolf (1984), *Vattenlagen med kommentar*, 1:1 uppl., Stockholm: Liber Förlag.

Söderqvist, Tore, Hammer, Monica & Gren, Ing-Marie (2004), *Samverkan för människa och natur; en introduktion till ekologisk ekonomi*, 1:2 uppl., Lund: Studentlitteratur.

Söderbaum, Peter (2006), Democracy and Sustainable Development – What is the Alternative to Cost-Benefit Analysis?, *Integrated Environmental Assessment and Management*, Volume 2, Number 2, Pages 182-190.

Thurén, Torsten (2004), *Vetenskapsteori för nybörjare*, 1 uppl., Stockholm: Liber.

Westerlund, Staffan (2003), *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*, Uppsala: Åmyra Förlag.

Rättsfall

NJA 1989 s. 581.

NJA 2008 s. 3, Högsta domstolens dom 2008-01-04 i mål T 3123-05.

NJA 2008 s. 55, Högsta domstolens dom 2008-01-18 i mål T 4786-05.

Miljööverdomstolens dom 2004-01-28 i mål M 192 -03.

Miljööverdomstolens dom 2004-06-03 i mål M 5558-03.

Miljööverdomstolens dom 2004-10-29 i mål M 6581-05.

Miljööverdomstolens dom 2004-11-12 i mål M 1826-04.

Miljööverdomstolens dom 2005-06-28 i mål M 8988-03.

Miljööverdomstolens dom 2005-11-15 i mål M 5723-04.

Miljööverdomstolens dom 2007-11-01 i mål M 9586-06.

Miljööverdomstolens dom 2007-11-20 i mål M 8867-06.

Miljööverdomstolens dom 2007-11-27 i mål M 6656-06.

Miljööverdomstolens dom 2008-07-08 i mål M 6003-07.

Göteborgs kommun - ansökan om tillstånd att utföra muddringsarbeten och konstruktionsarbeten i vatten m.m. i hamnen i Fiskebäck i syfte att anlägga en ny fraktterminal för transporter till södra skärgården, dnr. 523-4002-03 och 548-1756-04. Ref. (7).

Håkans Mink AB - ansökan om tillstånd till anläggning av nytt vattenkraftverk i Flian vid Bränningeberg, Skara kommun: dnr. 526-1088-06, 526-0114-07 och 526-0143-05. Ref. (1).

Hägerums Kvarn HB - ansökan om tillstånd från om att få återuppta driften i Hägerums kraftverk i virån inom Oskarshamns kommun, Kalmar län, dnr. 382-4873-03 och 382-1545-00. Ref. (2).

Kättbo Jordägare Besparingskogs Allmänningstyrelse – ansökan om tillstånd till uppförande och drift av Kättbo kraftverk i Mora kommun m.m., Dalarnas län, dnr. 521-0176-06 och 382-5044-04. Ref. (3).

Ljungåfors Kraft AB i konkurs - ansökan om tillstånd att anlägga och bibehålla Ljungå kraftverk i Ljungån, Bräcke kommun, Jämtlands län, dnr. 511-3658-03, 526-4431-05 och 521-1436-04. Ref. (4).

Nilsson Kraft AB - ansökan om lagligförklaring av övre och nedre hammardammen i Hamrångeån vid Viksjö f.d. bruk i Gävle kommun samt tillstånd att uppföra två minikraftverk m.m., dnr. 382-0214-02. Ref. (8).

Peder Thott - ansökan av om tillstånd att vidmakthålla befintlig dammanläggning i Segeå i Skabersjö, Svedala och Malmö kommuner, Skåne län, dnr. 361-6826-04. Ref. (5).

Vattenfall AB - ansökan om tillstånd att anlägga och driva ett kraftverk vid Abelvattnets utlopp, Storumans kommun, dnr. 526-0349-07. Ref. (6).