

Vägledning för tillsyn av energiushållning

*Till dig som
arbetar med tillsyn
av energiushållning
enligt miljöbalken*





Tillsyn enligt miljöbalken angående energihushållning

Syftet med vägledningen

Vår energianvändning har stor påverkan på miljön och är en bidragande orsak till de klimatförändringar vi redan kan se idag. Detta är naturligtvis något vi måste hantera och därför har mål gällande energi och klimat tagits fram. Sveriges mål är att effektivisera energianvändningen med 20 procent jämfört med år 2008 och att använda 50 procent förnybar energi år 2020. För att nå dessa mål finns ett flertal stöd och styrmedel. Tillämpning av miljöbalken och tillsyn är ett av dessa.

Energimyndigheten är en tillsynsvägledande myndighet enligt miljöbalken i frågor om verksamhetsutövarnas egenkontroll avseende energihushållning och användning av förnybara energikällor.

Denna vägledning är framtagen till dig som arbetar med tillsyn enligt miljöbalken på kommun eller länsstyrelse. Vägledningen är tänkt att ge stöd i ditt arbete och är ett komplement till övrigt material som Energimyndigheten har om tillsynsvägledning.



Det här säger lagen i korthet

Den del av lagstiftningen som reglerar frågan om energihushållning finns främst i de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken, framförallt i 2 kap. 5 § miljöbalken. I hänsynsreglerna står det att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Det framgår även att det i första hand är förnybara energikällor som ska användas. Även annan lagstiftning är viktig att känna till såsom exempelvis lag (2014:266) om energikartläggning i stora företag.

Begränsat med rättspraxis

Det finns fortfarande begränsat med rättspraxis där det prövats vilken typ av krav och omfattningen av dessa som kan ställas på en enskild verksamhetsutövare. Vägledningen ger dig dock en inblick i hur rättspraxis ser ut idag. Krav på energihushållning kan ställas både i tillsyn och i tillståndsvillkor. Kraven kan omfatta allt från redovisning av energihushållningsplan till specifika åtgärder, samt begränsning av mängden energi som får användas. Vid tillsyn kan det ske en kontroll av i vilken utsträckning och på vilket sätt verksamhetsutövaren arbetar med sin egenkontroll av energianvändningen.

Miljöbalken

Miljöbalkens mål och tillämpningsområde

Miljöbalkens mål och tillämpningsområde anges i miljöbalkens portalparagraf. 1 kap. 1 § anges bland annat att bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling. Miljöbalken ska bland annat tillämpas så att återanvändning och återvinning liksom hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås. Energihushållning nämns som ett särskilt viktigt syfte i miljöbalken vilket visar på att frågan är av stor betydelse och därmed prioriterad vid tillämpning av miljöbalken.

De allmänna hänsynsreglerna

Flera bestämmelser i miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap är relevanta för frågan om tillsyn av energihushållning. Som för alla andra aspekter i miljöbalken gäller omvänd bevisbörda för energifrågan. I 1 § ges verksamhetsutövaren eller den som vidtar en åtgärd ett ansvar att visa att denne uppfyller förpliktelserna i miljöbalken. En inspektör behöver alltså inte vara energiexpert för att kunna bedriva tillsyn av energihushållning, företagen ska istället visa hur de lever upp till kraven. Av de allmänna hänsynsreglerna är följande bestämmelser de mest relevanta för tillsyn av energihushållning.



Relevanta paragrafer i 2 kap miljöbalken

2 § Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

3 § Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

5 § Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att

1. minska mängden avfall,
2. minska mängden skadliga ämnen i material och produkter,
3. minska de negativa effekterna av avfall, och
4. återvinna avfall.

I första hand ska förnybara energikällor användas. Lag (2016:782).

7 § Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Kunskapskravet

Bestämmelsen i 2 § slår fast att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Verksamhetsutövaren har alltså en skyldighet att ha kunskap om sin energianvändning: hur mycket energi som används, vilka energikällor som används och vad energin används till samt hur energianvändningen kan minskas, effektiviseras och göras mer hållbar.

Försiktighetsprincipen och kravet på bästa möjliga teknik

Bestämmelsen i 3 § handlar om försiktighetsprincipen som betecknats som miljöbalkens grundläggande hänsynsregel. Den innebär att försiktighetsmått (försiktighetsåtgärder) ska vidtas för att hälsa och miljö inte ska skadas eller utsättas för olägenheter. Detta ska ske så snart det finns skäl att anta att en skada kan uppstå.

I 3 § finns också krav på att den som bedriver yrkesmässig verksamhet ska använda bästa möjliga teknik för att minska hälso- och miljörisker. Kravet innebär att tekniken ska kunna användas i branschen både ur ett tekniskt och ekonomiskt perspektiv. Tekniken måste också vara tillgänglig och får inte vara i experimentstadiet. Vid bedömningen ska också hänsyn tas till vad en teknik kan medföra för miljön, exempelvis mindre miljöfarliga råvaror, att återvinna produkter används eller att tekniken medför en energieffektivisering.

En prövningsmyndighet kan kräva att sökanden i ett tillståndsärende ska utreda möjligheten att använda en viss känd teknik i verksamheten. Även en tillsynsmyndighet kan kräva att sökanden gör en utredning om det inte har prövats i tillståndet. Om det handlar om en befintlig verksamhet kan organisationen få mer tid på sig för att ställa om till bästa möjliga teknik.

Med stöd av industriutsläppsdirektivet (direktiv 2010/75) finns minimikrav inom hela EU på vad som utgör bästa tillgängliga teknik (BAT) inom olika branscher. Detta framgår av så kallade BREF-dokument (BAT reference documents). Praxis visar att det går att ställa högre krav på vad som är bästa möjliga miljöteknik än vad BREF anger med stöd av hänsynsreglerna och miljöbalken. Läs mer på sidan 12.

Skyldighet att hushålla med energi

I 5 § står det att verksamhetsutövaren är skyldig att hushålla med råvaror och energi. När det är möjligt ska det som går återanvändas eller återvinnas. I första hand ska förnybara energikällor användas. Regeln handlar bara om egenvärdet i att hushålla med resurser och rör inte utsläpp, föroreningar eller annan miljöpåverkan från verksamheten.

Miljööverdomstolen har flera gånger ansett att det i tillståndet för stora industrier ska finnas villkor för att förbättra energihushållningen. Villkoren kan i så fall gå längre än vad som är lönsamt utifrån rent företagsekonomiska synpunkter. Se närmare i kapitlet Vägledande rättsfall på sidan 18.

Miljööverdomstolen anser att hushållningsprincipen innebär att all verksamhet ska bedrivas på ett så energieffektivt sätt som möjligt och åtgärder som genom energikartläggning identifierats för att effektivisera energianvändningen ska genomföras löpande. Den gäller både energiproduktion och energianvändning, vid all verksamhet och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse. I första hand ska förnybara energikällor användas men användningen av förnybar energi kan inte ersätta övrigt arbete med energihushållning, till exempel energieffektivisering. Dock kan miljönyttan av att energieffektivisera påverkas av vilken energikälla som används och den måste därför vägas in i bedömningen av andra energiåtgärder. Om verksamheten handlar med utsläppsrätter kan inte prövningsmyndigheten besluta om villkor i ett tillstånd som reglerar användningen av fossilt bränsle som syftar till begränsning av koldioxidutsläpp (16 kap 2 § miljöbalken). Detsamma gäller vilka krav som kan ställas genom tillsyn (26 kap 9 § miljöbalken).

Rimlighetsavvägning

I 7 § första stycket anges att kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen ska särskild hänsyn tas till miljönyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Med nyttan menas de fördelar för miljön som åtgärden får anses innebära i det särskilda fallet.





I de rättsfall som finns om energihushållning har Miljööverdomstolen i ett flertal fall hänvisat till rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 §. I ett tillståndsmål (se bland annat *Mondi Dynäs*) om en industri med stor energianvändning ansåg domstolen att det var orimligt att bolaget skulle installera en viss utrustning med tanke på att återbetalningstiden var för lång. Läs mer i kapitlet Vägledande rättsfall på sidan 18.

Miljöfarlig verksamhet

Tillsynsmyndigheter ska utöva tillsyn över miljöfarlig verksamhet. Miljöfarlig verksamhet är all användning av mark, byggnader eller anläggningar som på ett eller annat sätt innebär utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön (9 kap. 1 § miljöbalken).

Miljöfarliga verksamheter har delats in i olika kategorier beroende på verksamhetens storlek och hur miljöstörande verksamheten är mot bakgrund av exempelvis utsläpp och olägenheter. Frågan om energianvändning har inte varit direkt styrande för uppdelningen.

I miljöprövningsförordningen (2013:251) finns angivet vilka verksamheter som är prövningspliktiga det vill säga tillstånds- eller anmälningspliktiga. Verksamheterna delas in i A-, B- och C-verksamheter. Övriga verksamheter som inte finns angivna i miljöprövningsförordningen, så kallade U-verksamheter, behöver varken tillstånd eller anmälan men de omfattas ändå av hänsynsreglerna.

Rörliga störningskällor, det vill säga transporter, omfattas inte av miljöbalkens definition av miljöfarlig verksamhet annat än som en del av verksamheten eller som en följdverksamhet. Läs mer under kapitlet Vägledande rättsfall på sidan 18.

Oavsett provningsplikt enligt miljöprovningsförordningen ska alla verksamheter uppfylla kraven på energihushållning. De verksamheter som bör prioriteras ur ett tillsynsperspektiv är de som använder stora mängder energi och/eller energi som inte är förnybar eller där slöseri med energi förekommer.

Tillståndets rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. eller till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken är förenat med rättskraft (se 24 kap. 1 § miljöbalken). Det innebär att om frågan om energihushållning och användningen av förnybara energikällor varit uppe för prövning i tillståndsprövningen, kan tillsynsmyndigheten inte ställa andra eller högre krav i samband med tillsynen, utöver det som finns i tillståndet.

I vissa fall kan villkor i tillståndet vara skrivna på sådant sätt att tillsynsmyndigheten får rätt att besluta om vissa frågor. När det exempelvis finns krav på att företaget regelbundet ska upprätta och lämna in en energihushållningsplan till tillsynsmyndigheten, kan det finnas utrymme för tillsynsmyndigheten att besluta vad energihushållningsplanen ska innehålla. I ett senare skede kan tillsynsmyndigheten också besluta om vilka åtgärder som ska vidtas, se kapitlet Vägledande rättsfall, sidan 18.

Det finns dock vissa inskränkningar i rättskraften. Tillstånd kan återkallas eller omprövas under vissa förhållanden (se 24 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken). Detta kan bland annat innebära att villkor måste omprövas vid införande av ny svensk eller europeisk lagstiftning, om villkor inte följs eller om olägenheter till följd av verksamheten uppstår. Om det har förflutit mer än tio år sedan tillståndsbeslutet vunnit laga kraft finns det större möjligheter att ändra och uppdatera villkor.

Rättskraften gäller inte enbart de specifika villkor som gäller enligt tillståndet, utan även de frågor som tagits upp under tillståndsmålet. De omfattas av det så kallade allmänna villkoret som innebär att verksamhetsutövaren, om inget annat följer av de specifika villkoren, ska följa det som angetts i tillståndsansökan eller som bolaget i övrigt har uppgett i målet.

I vissa fall kan det vara så att frågan om energihushållning inte tagits upp under prövningen. I sådana fall finns inget hinder mot att förelägga om energihushållningsåtgärder förutsatt att åtgärderna har bedömts skäligen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Vid mindre verksamheter, som inte varit föremål för tillståndsprövning, finns det utrymme för tillsynsmyndigheterna att agera i frågor rörande energihushållning och användning av förnybara energikällor.

Tillsyn

Tillsynsmyndigheten ska enligt 26 kap. 1 § miljöbalken på eget initiativ utöva tillsyn enligt miljöbalken genom förebyggande arbete och genom myndighetsutövning. Detta innebär ett långtgående ansvar att bedöma och genomföra de tillsynsinsatser som behövs.

Tillsyn kan bedrivas genom operativ tillsyn vilket innebär att kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av miljöbalken. En tillsynsmyndighet ska göra de åtgärder som behövs för att verksamhetsutövaren ska rätta sig efter lagkraven, till exempel genom att använda förelägganden och förbud. Tillsyn kan också bedrivas genom att med rådgivning, information och liknande aktiviteter skapa förutsättningar för att miljöbalkens ändamål ska uppfyllas.

I en dom rörande Stockholms stad slog Mark- och miljööverdomstolen fast att tillsyn enligt miljöbalken kring energihushållning får bedrivas även om en verksamhetsutövare har uppfyllt kraven enligt lagen om energideklaration. Se vidare under kapitlet Vägledande rättsfall, sidan 18.

Egenkontroll

- Verksamheten ska ha en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för energifrågor.
- För att hålla en god energihushållning ska verksamhetsutövaren ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning för drift och kontroll hålls i gott skick.
- Verksamhetsutövaren ska fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma hur energihushållningen kan förbättras. Resultatet av undersökningar och bedömningar ska dokumenteras.

Verksamhetsutövare har enligt 26 kap. 19 § miljöbalken en skyldighet att själva se till att de följer miljöbalkens regler. Det är företagen själva som har bäst kunskap om verksamheten och dess effekter på miljön. Därför är det verksamhetsutövaren som har det primära ansvaret för att miljölagstiftningen efterlevs och för att kontrollera att så är fallet genom att bedriva egenkontroll. Det är dock inte fråga om att ersätta den offentliga tillsynen utan att komplettera denna. Det är meningen att myndigheterna på detta sätt kan inrikta sig på en systemtillsyn – alltså en kontroll av att företagens egna kontrollsystem fungerar tillfredsställande – i stället för en detaljerad kontroll av utsläpp och reningsanordningar.

Det är väsentligt att verksamhetsutövaren har en egenkontroll som går ut på att kontrollera att meddelade villkor efterlevs. Verksamhetsutövaren har en skyldighet att fortlöpande planera och kontrollera sin verksamhet. Verksamhetsutövaren ska också hålla sig underrättad om verksamhetens eller vidtagna åtgärders

påverkan på miljön. Det finns även en möjlighet för tillsynsmyndigheten att begära att verksamhetsutövaren ska lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder, något som gäller även när verksamheten inte är tillståndspliktig.

Här finns det möjlighet för tillsynsmyndigheten att kräva att verksamheten har en tillräcklig egenkontroll av energihushållningen. Där ska verksamhetsutövaren visa att denne har kunskap om sin energianvändning och hur energianvändningen kan effektiviseras eller hur förnybara energikällor kan ersätta fossila energikällor.

Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll

Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll (FVE) avser yrkesmässig verksamhet och åtgärder som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöbalken.

Enligt FVE krävs det att det för varje verksamhet ska finnas en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för frågor reglerade i miljölagstiftningen (4 §) och vissa kontrollrutiner som ska dokumenteras (5 §). Detta innebär att det ska finnas någon som är ansvarig för energihushållningsfrågorna samt att det finns rutiner för avstängning och underhåll av sådant som kan vara relevant ur energisynpunkt, exempelvis regelbunden kontroll av tryckluft, styrning av belysning, styrning och injustering av ventilation och uppvärmning med mera. Det bör även finnas rutiner vid inköp av energianvändande utrustning där livscykelkostnaden (LCC) ska beräknas. Verksamhetsutövaren ska fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma hälso- och miljörisker med verksamheten och dokumentera resultatet (6 §). Det innebär att verksamhetsutövaren regelbundet ska undersöka och följa upp energianvändningen på företaget och ha en plan för hur energiåtgärder ska genomföras.

Egenkontrollen behandlas vidare i Naturvårdsverkets allmänna råd dels om tillsyn (NFS 2001:3), dels om egenkontroll (NFS 2001:2). Där understryks verksamhetsutövarens skyldighet att skaffa sig kunskaper om hur verksamheten bedrivs från miljö- och hälsoskyddssynpunkt.

Egenkontrollen bör inte bara innefatta tekniska åtgärder och rutiner utan också verksamhetens planering, organisation och administration. Genom beräkningar, mätningar och liknande åtgärder, anpassade efter verksamhetens art och omfattning samt dess miljöpåverkan, bör verksamhetsutövaren kontrollera resultaten från driften och dokumentera dessa resultat.

Verksamheten bör tänka på risker för miljöpåverkan som inte uppmärksammas när den kom till stånd och undersöka i vad mån verksamheten kan ha bidragit till miljöpåverkan, exempelvis genom dess produkter eller genom transporter till och från verksamheten. I arbetet bör det även ingå att ta reda på underleverantörernas miljöpåverkan, här bör verksamhetsutövaren ta med leverantörer av energi.

Egenkontroll och kunskapskrav gäller även produktledet. Verksamhetsutövare har skyldighet att hålla sig underrättade om hur deras produkter eller tjänster hanteras i senare led. Kunskap ska finnas om hur de används och om det avfall som kan uppstå. Detta kan vara av stor vikt för den totala energihushållningen.

Miljörapport

Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt ska den som utövar verksamheten enligt 26 kap. 20 § miljöbalken lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten varje år. Rapporteringsskyldigheten ses som ett led i egenkontrollen och syftar även till att möjliggöra en bättre tillsyn samt att tillgodose informationsbehovet hos allmänheten.

Rapporterna ger dessutom möjlighet att beräkna de samlade utsläppen i landet och bedöma den allmänna belastningen på miljön. Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2006:9) om miljörapport så ska verksamhetsutövaren redovisa de åtgärder som har genomförts under året för att effektivisera verksamhetens användning av energi. Informationen i miljörapporten utgör ett underlag för tillsynen. Om mer information behövs för tillsynen kan tillsynsmyndigheten begära in ytterligare information.

Industriutsläppsdirektivet

Industriutsläppsdirektivet (IED) trädde i kraft den 2011 och har implementerats i svensk lagstiftning bland annat genom industriutsläppsförordningen och miljöprövningsförordningen. IED innebär utökade och skärpta regler inom ett antal områden. Det gäller särskilt tillämpningen av reglerna om bästa tillgängliga teknik (BAT). Vad som anses utgöra bästa tillgängliga teknik inom en specifik bransch bestäms i så kallade BAT-slutsatser vilka anges i BREF-dokument (BAT reference document). I det tidigare gällande IPPC-direktivet som föregick IED-direktivet hade BREF-dokumentet en svag rättslig status.

Genom IED blir BAT-slutsatserna bindande och blir ett obligatoriskt underlag i samband med tillståndsprövningar. BAT-slutsatserna ska som huvudregel utgöra en faktisk miniminivå för vilka krav som ska ställas i tillståndsprövningen.

Ett av de BREF-dokument som antagits av EU-kommissionen gäller energi-effektivisering (ENE-BREF). Kraven gäller främst energiledningssystem och inte specifika tekniker. Dokumentet hänvisar dock till andra sektorsspecifika BREF-dokument där det kan finnas krav på bästa tillgängliga teknik som även berör energieffektivitet.

Kraven på tillsyn har också förtydligats och skärpts genom direktivet. Bland annat måste alla IED-anläggningar få ett tillsynsbesök minst vart tredje år och de större varje år.



Övrig lagstiftning om energihushållning

Inledning

Förutom skatter finns det en rad styrmedel som på olika sätt reglerar energianvändningen. Här har vi valt att beskriva dem som ligger närmast miljöbalken i sin tillämpning. Dessa kan vara bra att ha kunskap om som tillsynsutövare enligt miljöbalken, även om det kan vara andra myndigheter som ansvarar för och bedriver tillsyn enligt dessa lagstiftningar.

Energikartläggning i stora företag

År 2014 trädde lagen (2014:266) om energikartläggning i stora företag (EKL) i kraft. Lagen syftar till att främja förbättrad energieffektivitet i stora företag och är en del i att uppfylla de krav som EU:s energieffektiviseringsdirektiv (2012/27/EU, EED) ställer på medlemsstaterna. Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (2014:347) om energikartläggning i stora företag. Energimyndigheten är ansvarig tillsynsmyndighet och har meddelat föreskrifter, STEMFS 2014:2. EKL gäller parallellt med miljöbalkens bestämmelser.

Enligt EKL har stora företag skyldighet att göra kvalitetssäkrade energikartläggningar senast den 5 december 2015 med en första rapportering 31 mars 2017 och därefter minst vart fjärde år. Energikartläggningen ska ge svar på hur mycket energi som årligen tillförs och används för att driva verksamheten. Energikartläggningen ska även ge förslag på kostnadseffektiva åtgärder som företaget kan vidta för att minska sina kostnader, minska energianvändningen och därmed öka energieffektiviteten.

Energimyndigheten har tagit fram vägledningar för olika branscher samt för hur åtgärder kan implementeras efter genomförd energikartläggning.

Företag som berörs av lagstiftningen har mer än 249 anställda samt en årsomsättning över 50 miljoner euro eller en balansomsättning över 43 miljoner euro. Det kan vara verksamhet inom både privat och offentlig sektor om de bedriver ekonomisk verksamhet och då klassas som ett företag. Det är företagen själva som ska bedöma om de omfattas av lagstiftningen.

Energikartläggningen ska genomföras av en person med särskild kompetens, en certifierad energikartläggare. Om företaget har ett certifierat energi- eller miljöledningssystem som innehåller en energikartläggningsdel som uppfyller lagens krav, kan energikartläggningen göras inom ramen för detta system och av personal på företaget som uppfyller kompetenskraven.

Kostnads-nyttoanalyser

År 2014 trädde lagen (2014:268) om vissa kostnads-nyttoanalyser på energiområdet i kraft. De som omfattas av lagen kan enligt 22 kap. 1 § miljöbalken inte söka nytt miljötillstånd utan att ha gjort en godkänd analys. Lagen syftar till att främja effektiv energiförsörjning och är liksom Lagen om energikartläggning i stora företag en del av implementeringen av energieffektiviseringsdirektivet. Lagen innehåller bestämmelser om att kostnads-nyttoanalyser ska utföras för att utreda potentialen för användning av högeffektiv kraftvärme, fjärrvärme eller fjärrkyla och spillvärme från industrin. Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (2014:349) om vissa kostnadsnyttoanalyser på energiområdet. Energimyndigheten ansvarar för tillsynen och har meddelat föreskrifter, STEMFS 2014:3.

Kostnads-nyttoanalysen ska skickas in till Energimyndigheten som prövar om analysen uppfyller kraven. När verksamhetsutövaren har fått ett beslut om godkännande från Energimyndigheten ska beslutet tillsammans med resultatet av kostnads-nyttoanalysen skickas in till Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation eller mark- och miljödomstolen i samband prövning av ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Utan godkänd kostnads-nyttoanalys kan tillstånd enligt miljöbalken inte meddelas.

Vid planeringen av en ny fjärrvärme- eller industrianläggning med en installerad effekt på mer än 20 megawatt (MW), ett nytt fjärrvärmenät eller en omfattande uppgradering av en befintlig sådan anläggning eller nät, ska verksamhetsutövaren utföra en kostnads-nyttoanalys för att se över möjligheten att tillvarata och/eller leverera spillvärme. Även termiska elproduktionsanläggningar (så kallad kondenskraft) med en installerad effekt på mer än 20 MW omfattas av lagen och ska vid planerandet av en ny anläggning eller ombyggnation, göra en kostnads-nyttoanalys för att utreda om det är lönsamt att driva anläggningen som ett kraftvärmeverk. Kravet på kostnads-nyttoanalys gäller under förutsättning att den aktuella anläggningen befinner sig inom visst avstånd från befintligt fjärrvärmenät, att den kan tillhandahålla viss leveransmängd med tillräcklig temperatur, att det finns en viss efterfrågan på värme i det nya nätet med mera (så kallade tröskelvärden).

Kostnads-nyttoanalysen ska innefatta en uppdelning av kostnads- och intäktsposter som ska redovisas separat och göras för olika jämförelsealternativ. Kostnader och nyttor ska nuvärdesberäknas.

Det finns underlag på Energimyndighetens hemsida i form av olika typer av kartor som kan vara till hjälp för industrier och fjärrvärmeföretag när de planerar sin verksamhet.

Energikartläggningsstöd

Förordningen (2009:1577) om statligt stöd till energikartläggning ger företag möjlighet att få ett ekonomiskt stöd för att genomföra en energikartläggning. Denna riktar sig till små och medelstora företag som använder mer än 300 megawattimmar (MWh) energi per år. Lantbruk med minst 100 djurenheter kan få stöd även om de använder mindre energi. Stöd får inte lämnas om:

- Företaget har fått energikartläggningsstöd utbetalt under föregående stödperiod 2010–2014.
- Företaget omfattas av ett program för energieffektivisering (läs mer nedan).
- Företaget omfattas av skyldigheten att göra en energikartläggning enligt lagen om energikartläggning i stora företag (se sida 14).
- Om energikartläggningen omfattar en byggnadsägars skyldigheter enligt lagen om energideklarationer för byggnader (läs mer nedan).

Det är Energimyndigheten som beslutar om energikartläggningsstöd.

Kartläggningen ska innehålla förslag till åtgärder för energieffektivisering. Företag som beviljats stöd ska även upprätta en energiplan som ska visa resultaten av kartläggningen samt en redovisning av vilka av de åtgärder som har föreslagits som man avser att genomföra, se vidare Energimyndighetens föreskrifter, STEMFS 2015:1.

Företag som har genomfört en energikartläggning motsvarande kraven i förordningen kan söka ett EU-bidrag för att genomföra olika typer av studier inför en framtida energieffektiv investering, se vidare på Energimyndighetens webbplats. Där finns även information om regionala nätverk för energieffektivisering som samordnas av de regionala energikontoren och länsstyrelserna.

Incitament för energieffektivisering

Under 2016–2019 pågår EU-finansierade projektet Incitament för energieffektivisering. Energimyndigheten samarbetar med länsstyrelserna för att kartlägga behovet hos små och medelstora företag och höja kommuners och länsstyrelserns kompetens inom energiområdet. Detta för att tillsynspersonalen ska kunna erbjuda den information och de verktyg som företagen behöver för att energieffektivisera.

Material för detta har tagits fram, så kallat metodstöd, som behandlar systematiskt och strukturerat energiarbete, bästa teknik generellt och inom vissa branscher, samt hur företag kan lägga upp en åtgärdsplan efter att ha utfört en energikartläggning.

Mer information om Energimyndighetens stöd till små och medelstora företag finns på www.energimyndigheten.se/smf

Energideklarationer för byggnader

Lagen (2006:985) om energideklarationer för byggnader, som utgör en del i införandet av EU-direktivet om byggnaders energiprestanda (2002/91/EG) i den svenska lagstiftningen, syftar till att främja en effektiv energianvändning och en god inomhusmiljö i byggnader. Lagen ska tillämpas på byggnader för vilka energi används i syfte att påverka byggnadernas inomhusklimat.

Genom lagen om energideklarationer för byggnader, förordningen (2006:1592) samt Boverkets (tillsynsmyndighet) föreskrifter och allmänna råd (BFS 2007:4 - BED 1) är ägaren av en byggnad skyldig att se till att det finns en energideklaration upprättad för byggnaden före försäljning. Nya byggnader ska också energideklareras senast två år från det att de har tagits i bruk. Byggnader som har en area över 250 kvadratmeter och som ofta besöks av allmänheten, ska alltid ha en energideklaration. Detta gäller även byggnader som upplåts till hyresrätt/bostadsrätt. Energideklarationen utförs av en oberoende expert på uppdrag av ägaren och är giltig i tio år. I deklarationen ska bland annat anges hur och om byggnadens energiprestanda kan förbättras. Om detta är möjligt, ska även kostnadseffektiva åtgärder för att förbättra byggnadens energiprestanda ingå. Boverket har enligt lagstiftningen inte rätt att förelägga byggnadens ägare att genomföra energieffektiviserande åtgärder.

Program för energieffektivisering (upphävt 2012)

Syftet med programmet för energieffektivisering i energiintensiv industri (PFE) var att öka energieffektiviteten i svenska energiintensiva företag i tillverkningsindustrin. Programmet initierades genom lagen (2004:1196) om program för energieffektivisering då svensk lagstiftning anpassades till EU:s energiskattedirektiv.

Det femåriga programmet gav deltagande företag möjlighet att få skattereduktion med 0,5 öre/kWh på el som används i tillverkningsprocessen. Energimyndigheten var tillsynsmyndighet för programmet och Skatteverket hanterade skattereduktionen.

Utöver energiledningssystemet skulle företaget även beskriva energianvändningen i verksamheten, göra en bedömning av hur energianvändningen kunde förändras på kort och lång sikt samt ange de energieffektiviseringsåtgärder som kunde göras.

Lagen om program för energieffektivisering upphävdes 2012 (SFS 2012:686). Förutom att PFE fick stora processindustrier att börja arbeta systematiskt och strukturerat med energifrågan så genomfördes under programtiden mer än 2500 åtgärder för energieffektivisering med ett sammanlagt resultat på nära 3 TWh.



Vägledande rättsfall

Rättsfall om energihushållning

Frågan om att ställa krav på verksamhetsutövarna beträffande energihushållning är något som tillsynsmyndigheterna började arbeta med först vid införandet av miljöbalken. Frågan har tidigare i första hand tagits upp i samband med tillståndsprövningar och villkorsändringar och inte vid tillsyn. Det finns därför begränsat med rättspraxis rörande tillsynsmyndigheternas krav på energihushållning vid tillsyn eller egenkontroll.

Genom en dom från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) är det dock klarlagt att miljönämnden i en kommun har rätt att bedriva tillsyn över verksamhetsutövares energianvändning, och att denna tillsyn omfattar kontroll av att hushållningsprincipen enligt 2 kap. 5 § miljöbalken uppfylls. MÖD har i en annan dom även slagit fast att nämnden har rätt att ta ut avgift för sådan tillsyn. I en tredje dom har MÖD konstaterat att även verksamheter som använder mindre energi omfattas av hushållningsprincipen och kan föreläggas att vidta energieffektiviserande åtgärder för att miljömålen ska uppnås. I övrigt finns rättspraxis där villkor som ställer krav på energihushållning prövats i samband med tillståndsprövningar. Det finns även ett antal rättsfall som redovisas på följande sidor.

Slutsatser från praxis:

- Ej energiintensiva verksamheter (gäller de allra flesta) regleras genom att de åläggs att kontinuerligt arbeta med energi i en åtgärdsplan eller energihushållningsplan som återkommande redovisas för tillsynsmyndigheten.
- Energiintensiv processindustri kan åläggas specifika krav kring energihushållning:
 - Begränsa energianvändning (exempelvis energi/producerad enhet).
 - Användning av specifik teknik för att effektivisera energianvändningen.
- Krav på energihushållning kan ställas även på verksamheter som ingår i handeln med utsläppsrätter så länge inte kraven direkt syftar till att begränsa koldioxidutsläppen. Energihushållning syftar till mer än att enbart förhindra koldioxidutsläpp och ska tillämpas på all energianvändning.
- Vid en bedömning av vilka krav som kan vara rimliga kan en jämförelse göras mellan kostnaderna för en åtgärd eller anläggning och nyttan av energihushållningen inklusive de minskade utsläppen. Återbetalningstiden bör då inte överstiga åtgärdens eller anläggningens tekniska livslängd, i så fall anses inte åtgärden eller anläggningen vara rimlig enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.
- Krav kan ställas på skäliga åtgärder för att hushålla med energi. Bedömning av om en energihushållningsåtgärd är möjlig och lämplig att genomföra ska baseras på mer än enbart avskrivningstiden, dvs. energibesparing och kostnader. Exempel på andra faktorer som ska vägas in är:
 - Påverkan på miljön i andra hänseenden än enbart energimässigt
 - Påverkan på arbetsmiljön
 - Påverkan på den industriella processen som sådan
 - Påverkan på produktkvaliteten
 - Investeringens storlek, vilket inte avskrivningstiden säger något om.
- Miljöbalken gäller parallellt med annan lagstiftning vilket gör att olika krav kan ställas samtidigt enligt olika lagstiftningar utan hinder av varandra (exempelvis lagen om energideklarationer och lag om energikartläggning i stora företag).
- Även mindre verksamheter med mindre energianvändning kan åläggas specifika krav på energihushållning om det bedöms vara rimligt.



MÖD 2007:56 Swedish Tissue – energivillkor trots deltagande i PFE och utsläppshandeln

Målet om Swedish Tissue föranleddes av en större ombyggnation och frågan var hur krav på energihushållning skulle regleras i tillståndet. Bolaget medverkade i programmet för energieffektivisering (PFE) och i handeln med utsläppsrätter, och en fråga i målet var om detta innebar att bolagets energihushållning därmed inte skulle regleras i tillståndsvillkor.

MÖD hänvisade till uttalanden i propositionen till PFE där regeringen fastslår att programmet för energieffektivisering, handeln med utsläppsrätter, elcertifikatssystemet och miljöbalken kan tillämpas parallellt. En individuell prövning enligt 2 kap. 5 § miljöbalken ska därför göras för att visa om det finns behov av reglering av energihushållning utöver vad generella styrmedel kan uppnå, t.ex. handeln med utsläppsrätter, elcertifikatssystemet, PFE och koldioxidskatt. För frågan om reglering av energihushållning i förhållande till utsläppshandeln framhöll domstolen följande.

"Den aktuella typen av villkor om energihushållning syftar således inte i första hand till begränsning av koldioxidutsläpp. I de fall energihushållningen leder till minskade utsläpp av koldioxid, minskar dessutom även andra typer av utsläpp som exempelvis stoft, svaveldioxid och kväveoxider. Sammantaget finner Miljööverdomstolen att det inte föreligger något hinder enligt 16 kap. 2 § andra stycket [miljöbalken] mot villkor av det slag som nu överklagats."

Utifrån kraven i de allmänna hänsynsreglerna föreskrev MÖD ett begränsningsvärde för användningen av energi med följande lydelse.

"Den specifika användningen av energi får som årsmedelvärde och riktvärde från och med den 1 juli 2010 inte överstiga 1,2 MWh elektricitet per ton tissue respektive 6,3 GJ värme per ton tissue".

Domstolen motiverade villkoret med att det var fråga om en anläggning med betydande energianvändning där det fanns tekniska förutsättningar att minska energianvändningen genom åtgärder och att utredningen i målet visat att åtgärderna och effekterna av dem motsvarade vad som kan krävas vid en prövning enligt 2 kap. 5 och 7 §§ miljöbalken. I det aktuella fallet bedömde domstolen att kravet borde kunna uttryckas som ett begränsningsvärde. Det kan noteras att bolaget i målet framhållit behovet av att själva välja åtgärder, och därför föredrog ett begränsningsvärde framför villkor om konkreta åtgärder. Detta kan ha haft betydelse för domstolens ställningstagande att ange ett begränsningsvärde för energianvändningen.

MÖD 2007:4 LKAB – utredningsvillkor

I målet var fråga om tillstånd för utbyggnad av ett nytt anriknings- och pelletsverk samt hur energihushållningsfrågan skulle regleras. Bolaget bedrev ett pågående arbete med energieffektiviseringar enligt programmet för energieffektivisering (PFE) inriktat på åtgärder av företagsekonomiskt intresse. I målet sköt MÖD upp frågan om villkor för energieffektivisering under en prövotid och uppgav att bolaget skulle utreda möjligheterna till energieffektiviseringar och ökat användande av spillvärme från verksamheten. Domstolen hänvisade till 2 kap. 5 § miljöbalken och förtydligade att all verksamhet och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse ska bedrivas på ett sådant sätt att energi används så effektivt som möjligt och användningen minimeras. Enligt domstolen gäller detta vid både energiproduktion och energianvändning. MÖD pekade även på att regeln har stöd i IPPC-direktivet (96/61/EG, numera ersatt av industriutsläppsdirektivet, IED, 2010/75/EG).

Angående frågan om hur företaget skulle genomföra utredningen förtydligade domstolen följande.

"Utredningen skall omfatta alla energislag, inklusive exempelvis tillvaratagande av spillvärme. Av kostnadsberäkningen skall framgå vilken avskrivningstid och ränta bolaget baserat beräkningen på. Bolaget skall även redovisa vilken miljöpåverkan utöver själva energibesparingen som åtgärderna skulle medföra. Det ankommer sedan på miljödomstolen att göra en avvägning mellan de enskilda åtgärdernas nytta och deras kostnader. Vid denna avvägning är det inte de rent företagsekonomiska aspekterna som är avgörande."

Mark- och miljödomstolen i Umeå avslutade i deldom 2015-03-13 i mål nr M 8-05 prövotiden avseende energieffektivisering och fastställde ett slutligt villkor som innebär att bolaget fortlöpande och systematiskt ska arbeta med energieffektivisering av verksamheten, vilket ska redovisas i en handlingsplan som ska uppdateras minst vart tredje år. Mark- och miljödomstolen överlät till tillsynsmyndigheten att vid behov meddela villkor om specifika energieffektiviseringsåtgärder.

MÖD 2008:23 Mondi Dynäs – rimlighetsbedömning av åtgärd

Målet handlade om en anläggning med betydande energianvändning där frågan om energihushållning var av stor betydelse i prövningen. Det var också visat att det fanns tekniska åtgärder för att minska energianvändningen genom att installera en barktork samt byta ut ett kokeri. Naturvårdsverket yrkade att bolaget skulle åläggas att genomföra åtgärderna med hänsyn till kravet på energihushållning.

MÖD hade inga principiella invändningar mot att bolaget kunde genomföra åtgärderna och att dessa var energieffektiviserande, men fann att kostnaderna för åtgärderna var orimliga i förhållande till miljönyttan med hänsyn till 2 kap. 7 § miljöbalken.

Angående bedömningen av om åtgärderna var rimliga anförde domstolen följande.

”En utgångspunkt för en sådan bedömning kan vara att de åtgärder som aktualiseras ger en energibesparing vars värde överstiger de eventuellt ökade driftskostnader som uppkommer. Detta betyder med andra ord att investeringen borde kunna återbetalas efter en viss tid. Om återbetalningstiden på sedvanligt sätt uttrycks som investeringsbelopp dividerat med det årliga värdet av energibesparingen minus ökade driftkostnader bör, enligt Miljööverdomstolens mening, denna som regel inte överstiga åtgärdens, eller anläggningens, återstående (tekniska) livslängd.

Vid bedömningen av en åtgärds rimlighet ska självfallet också beaktas och värderas de utsläppsminskningar som kan bli följden.”

Vad gällde åtgärder för minskad elanvändning, framhöll MÖD att hushållning med elenergi är mycket angeläget utifrån en samhällssynpunkt, och att det i målet behövdes ett bättre underlag för att kunna göra en bedömning av vilka möjligheter det fanns att på annat sätt minska elanvändningen vid anläggningen. Bolaget ålades därför att komplettera utredningen avseende hushållning med elenergi under en provotid.

MÖD 2009:17 Scania – energihushållningsplan

I målet var det fråga om en verksamhet med stor energianvändning. Verksamheten klassades dock inte som energiintensiv och deltog inte i programmet för energieffektivisering (PFE), även om företaget arbetade på ett liknande sätt med energifrågor. Som verkstadsindustri skiljer bolaget sig också från de tre tidigare målen (Swedish Tissue, LKAB och Mondi Dynäs), genom att verksamheten snarare karaktäriseras av ett stort antal parallella arbetsmoment i olika delar av anläggningen än av produktion i ett fåtal processlinjer. Det fanns därmed inte samma förutsättningar för att i Scaniamålet finna mer betydande energihushållningsåtgärder i enskilda processdelar lämpliga att regleras genom villkor i tillståndsbeslut.

Naturvårdsverket hade yrkat att frågan om villkor för energihushållning skulle skjutas upp under en provotid och att Scania under provotiden skulle kartlägga energianvändningen och energiförsörjningen i verksamhetens tillverknings- och hjälpsystem och utreda möjligheterna till energieffektiviseringar.

Scania anförde som svar på Naturvårdsverkets yrkande att det redan fanns ett pågående energieffektiviseringsarbete i företaget. Enligt bolaget kan ett miljötillstånd endast reglera en ögonblicksbild av hur verksamheten ser ut och ställa krav som inte är orimliga i relation till hur verksamheten ser ut. Detta borde enligt bolaget ställas i kontrast till det pågående arbete bolaget redan bedrev där energieffektiviseringsinsatser optimerades till verksamhetens löpande omställningar



och framtida processförändringar. Bolaget menade att energibesparingar bäst hanteras genom löpande insatser, och bör ses som en tillsynsfråga och inte en tillståndsfråga eftersom tillståndet inte kan ta hänsyn till hur verksamheten utvecklas.

MÖD höll med bolaget i dess argumentation och framförde att bolagets planering för en successivt förbättrad energihushållning borde vara framåtsyftande. Energihushållningsarbetet bedrivs enligt domstolen bäst genom att kontinuerligt i driften av anläggningarna successivt förbättra hushållningen genom flera åtgärder som var för sig är mindre omfattande.

Bolaget ålades därför att årligen lämna en energihushållningsplan till tillsynsmyndigheten. I planen ska bolaget redovisa planerade energihushållningsåtgärder samt resultatet av genomförda åtgärder. Domstolen anförde att tillsynsmyndigheten bör bemyndigas att föreskriva sådana villkor om energihushållning som aktualiseras av planen, som enligt ovan bygger på mindre successiva ändringar i verksamheten. Villkoren ställs med stöd av 2 kap. 5 och 7 §§ miljöbalken och kan således vara mer långtgående än vad som är lönsamt från ett företagsekonomiskt perspektiv.

Gällande förhållandet mellan detta mål och tidigare praxis, anförde domstolen att de tidigare målen gällde verksamheter av en annan typ än i Scaniamålet. Även om det även här var fråga om en stor energianvändning – i nivå med Swedish Tissue – var verksamheten inte sådan att det fanns enskilda moment med betydande energianvändning. Det var därför inte lämpligt att reglera enskilda energihushållningsåtgärder genom villkor i tillståndsbeslutet.

MÖD 2011:23 Perstorp Oxo – delegering av genomförande av åtgärder

I målet var fråga om en verksamhet som liknade den som bedrevs i Scaniamålet. Energianvändningen berörde ett flertal olika delar av verksamheten och inte ett fåtal processteg som i målen gällande de energiintensiva industrierna. Det fanns därför, liksom i Scaniamålet, inte några stora energibesparingar att göra genom att försöka hitta enskilda energihushållningsåtgärder. Verksamheten kännetecknades också av att den varierade beroende på vilka produkter som efterfrågades på marknaden.

MÖD ålade i tillståndsbeslutet bolaget att senast sex månader efter att domen vunnit laga kraft ge in ett program för energihushållning till tillsynsmyndigheten där det enligt domen ska framgå:

"vilka åtgärder som – oavsett avskrivningstid – är tekniskt möjliga att genomföra, samt kostnaderna och energibesparingen för dessa. I redovisningen ska ingå kostnadskalkyler omfattande åtminstone total investeringskostnad och återbetalningstid, grundad på åtgärdens livscykelkostnader. Åtgärdsprogrammet ska därefter revideras fortlöpande och reviderade program ska vart tredje år, eller med annat intervall som tillsynsmyndigheten bestämmer, sändas till tillsynsmyndigheten."

MÖD hänvisade i domskälen till att arbetet med förbättrad energihushållning i det aktuella fallet bäst bedrivs på det sätt bolaget beskrivit, det vill säga genom att kontinuerligt och successivt förbättra hushållningen genom rimliga åtgärder.

I den tidigare prövningen vid mark- och miljödomstolen hade domstolen överlåtit till tillsynsmyndigheten att fastställa villkor av mindre betydelse genom en punkt om delegering i tillståndet. Bemyndigandet var dock begränsat till åtgärder med en avskrivningstid på högst tre år. Naturvårdsverket yrkade att delegeringspunkten inte borde vara begränsad i tid. MÖD förtydligade i samband med detta hur avvägningen av vilka åtgärder som är lämpliga och möjliga att genomföra ska göras enligt följande.

”Det är enligt Mark- och miljööverdomstolens mening flera faktorer som har betydelse för om en energihushållningsåtgärd är möjlig och lämplig att genomföra än enbart avskrivningstiden, dvs. energibesparing och kostnader. Faktorer som påverkan på miljön – inklusive arbetsmiljön – i andra hänseenden än enbart energimässigt, påverkan på den industriella processen som sådan och påverkan på produktkvaliteten är exempel på andra faktorer som måste vägas in vid bedömningen. Avskrivningstiden säger inte heller något om investeringens storlek.”

Mark och miljööverdomstolen ändrade därför delegeringspunkten till att tillsynsmyndigheten får fastställa villkor angående ”energiushållningsåtgärder som är skäliga”.

MÖD 2012-01-20 M 10340-10 Tillsynsavgift för kontroll av energihushållning trots energideklaration

I målet hade miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholm utfört en inspektion av oljepannan i en fastighet. Vid tillsynsbesöket hade inspektörerna även frågat fastighetsägaren om några energieffektiviserande åtgärder genomförts och i så fall vilka samt om fastighetsägaren hade för avsikt att vidta ytterligare åtgärder.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anförde att den verksamhet som bedrevs av fastighetsägaren är miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Nämnden menade att de genom 2 kap. 5 § miljöbalken hade behörighet att kontrollera verksamhetsutövarens egenkontroll av energianvändning och energieffektivisering.

MÖD fastställde att det i kontrollen av efterlevnad av miljöbalken ingår tillsyn av att verksamhetsutövaren följer hushållningsprincipen. Miljö- och hälsoskyddsnämnden hade därför rätt att bedriva tillsyn över verksamhetsutövarens energianvändning och energieffektivisering. Domstolen förtydligade att tillsyn enligt lagen om energideklaration för byggnader inte medför att miljö- och hälsoskyddsnämnden inte får utöva tillsyn enligt miljöbalken.

MÖD 2013-04-12 M 1219-12 Mälarenergi – effektiv energiproduktion

MÖD hade beviljat ändringstillstånd för uppförande och drift av ett avfallseldat kraftvärmeverk i Västerås och förenat tillståndet med ett antal villkor. MÖD beslutade om vissa nya villkor för förbränningspannan, bland annat att verksamheten ska bedrivas på ett sådant sätt att den tillgängliga förbränningsvärmen i det avfall som förbränns energiåtervinns med hög energieffektivitet, samt att bortkylning i syfte att upprätthålla produktion av el från pannan får uppgå till högst 20 GWh som medeltal per år under löpande treårsperiod. Bolaget hade godtagit att det skulle föreskrivas ett villkor rörande energieffektivitet, men hade yrkat att förslaget villkor skulle justeras så att det skulle finnas ett utrymme för mellanårsvariationer, ett resonemang som MÖD godtog.

MÖD 2013:46 Avgift för tillsyn av energihushållning

Kommunfullmäktige i Marks kommun hade med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken antagit en taxa för miljönämndens tillsyn enligt miljöbalken. Taxan hade utformats med stöd av Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) modell för risk- och erfarenhetsbaserad taxa och innehöll bland annat en tilläggs-/riskfaktor för förnybar energi. Miljönämnden beslutade därefter att en verksamhetsutövare skulle betala en årlig tillsynsavgift baserad på en tillsynstid om fyra timmar/år. En av dessa timmar grundades på att verksamhetsutövaren inte använder förnybar energi i sin verksamhet.

Frågan i målet var om miljönämnden haft rätt att ta ut den del av tillsynsavgiften som motsvarar en extra tillsynstimme för verksamhetsutövare som inte använder förnybar energi.

MÖD slog först fast att nämndens tillsyn omfattar frågan om energihushållning och att nämnden därför haft rätt att bedriva tillsyn över energianvändningen i den aktuella verksamheten.

MÖD konstaterade därefter att det avgörande för frågan om miljönämnden haft rätt att ta ut den aktuella delen av avgiften (motsvarande den extra tillsynstimmen) får anses vara om nämnden hade utfört en motprestation i förhållande till den påförda avgiften. Enligt domstolen utgör det som nämnden redogjort för – tillsynsbesök, informationskampanjer och uppföljningsarbete med mera – en sådan motprestation i förhållande till den berörda delen av tillsynsavgiften att den är att anse som en avgift (och inte en skatt). MÖD fann vidare att avgiften var proportionerlig i förhållande till de kostnader som miljönämnden har för tillsynsverksamheten och att den är förenlig med den kommunala självkostnadsprincipen. MÖD:s slutsats blev därför att det saknats hinder mot att ta ut avgiften.

MÖD 2014-05-08 M 10393-13 och MÖD 2016-01-19 M 3173-15 Södra Cell – teknikval överläts åt bolaget

Mark- och miljödomstolen i Växjö föreskrev i en deldom för verksamheten vid Mörrums Bruk ett slutligt villkor som innebar att bolaget skulle ta i drift en ny industningsanläggning inom en viss tid. Frågan om slutligt villkor för värmeanvändningen sattes på ytterligare provotid, under vilken bolaget skulle utreda värmeförbrukningen kopplat till aktuell och tekniskt möjlig produktionsmix.

Domen överklagades av både bolaget och Naturvårdsverket till MÖD. MÖD anförde bland annat följande i domen (mål nr M 10393-13).

"I målet har framkommit att den provotidsredovisning som getts in till mark- och miljödomstolen innehåller en felaktig beräkning av den värmebesparing som en ny industningsanläggning skulle medföra. Mot bakgrund av detta och då den felaktiga uppgiften får antas ha inverkat på den bedömning som mark- och miljödomstolen har gjort ska villkoret om att ta i drift en ny industningsanläggning undanröjas. Mark- och miljööverdomstolen finner vidare att de ändrade förutsättningar som nu har framkommit föranleder nya överväganden i fråga om utformningen av provotidsförordnandet. Mot bakgrund av detta ska därför även den uppskjutna frågan om slutligt villkor för värmeanvändning undanröjas. Hur målet under dessa förhållanden bör handläggas avgörs lämpligen av mark- och miljödomstolen varför målet återförvisas dit."

Efter att bolaget inkommit med en kompletterad och reviderad provotidsredovisning angående den uppskjutna frågan, avslutade mark- och miljödomstolen i ny dom provotiden och föreskrev slutliga villkor bland annat villkor 24 och 25.

Villkor 24 ställde krav på Södra Cell att senast då produktionen överstiger 460 000 ton massa per år ta i drift en ny industningsanläggning med viss energiprestanda. Mark- och miljödomstolen föreskrev i villkor 25 begränsningsvärden för värmeanvändningen (GJ/Adt massa under ett kalenderår, ett värde för produktion understigande 460 000 ton per år och ett värde för årsproduktion överstigande denna mängd).

Mark- och miljödomstolens dom överklagades av bolaget. Det vill säga som i första hand yrkade att villkor 24 med krav på ny industningsanläggning skulle upphävas och villkor 25 med begränsningsvärden för värmeförbrukningen skulle ersättas med ett villkor om en successivt uppdaterad handlingsplan för energieffektivisering.

MÖD redogjorde i domen (mål nr M 3173-15) för innebörden av hushållningsprincipen och dess bakgrund i IED-direktivet och noterade att energieffektivitet utgör ett av de kriterier som ska utgöra underlag för fastställande av bästa tillgängliga teknik (BAT) enligt direktivet. Domstolen påpekade att det av

BAT-slutsatserna för produktion av massa, papper och kartong framgår att en högeffektiv industrianläggning ingår som en av de tekniker som i kombination med andra utgör BAT för att minska användningen av värmeenergi, maximera nyttan av de energibärare som används och minska elanvändningen. Vidare noterade domstolen att det i gällande referensdokument för bästa tillgängliga teknik (BREF-dokument) anges att värmeanvändningen vid produktion av blekt sulfatmassa uppgår till 10-14 GJ/ADt.

Vidare anförde domstolen följande:

"Det sökta tillståndet möjliggör en omfattande utökning av produktionen jämfört med tidigare tillstånd – en ökning av produktionen av blekt massa från 460 000 till 560 000 ADt/år. Av utredningen i målet framgår att anläggningen har en hög specifik värmeförbrukning jämfört med andra sulfatmassabruk. Detta gäller även efter det att hänsyn tagits till att dissolvingmassa produceras på anläggningen och att denna process kräver mer energi än framställning av pappersmassa. Av bolagets prövotidsutredning framgår även att det finns tekniska möjligheter att minska värmeförbrukningen, främst genom att införa en ny industrianläggning som ersättning för den befintliga. En ny industrianläggning är också en förutsättning för att nå full tillståndsgiven produktion både vid nuvarande förhållande mellan produktion av dissolvingmassa och pappersmassa och vid produktion av enbart pappersmassa.

Bolaget har invänt att det inte finns möjligheter att nyttiggöra det ångöverskott som skulle bli följden av en ny industrianläggning, åtminstone inte utan omfattande följdinvesteringar. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att energibesparingen har ett samhällsekonomiskt värde som delvis är beroende på hur bolaget väljer att nyttiggöra den. Domstolen konstaterar också att en ny industrianläggning är nödvändig för att nå full tillståndsgiven produktion och att bolaget, oavsett om installationen genomförs av renodlat kapacitetsmässiga skäl eller av en kombination av kapacitetsskäl och energihushållningsskäl, kommer att få överväga alternativ för nyttiggörande av energieffektiviseringen.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till att det är fråga om en verksamhet med en betydande energiomsättning, är det enligt Mark- och miljööverdomstolens mening motiverat och rimligt att fastställa villkor som innebär krav på bolaget att begränsa energianvändningen. Det är inte tillräckligt med en reglering av energieffektiviseringen motsvarande krav på en successivt uppdaterad handlingsplan enligt bolagets yrkande. Bolagets förstahandsyrkande om att villkorspunkten 24 ska upphävas i kombination med att villkorspunkten 25 ska formuleras som ett villkor om en successivt uppdaterad handlingsplan ska därför avslås."

Vad därefter gällde frågan hur energianvändningen bör regleras fann MÖD att det är rimligt att kräva att den industrianläggning som av produktions-tekniska skäl måste installeras då produktionsnivån med den nuvarande

produktmixen överstiger ca 460 000 ton massa per år – den produktionsnivå som tidigare tillstånd medgav – har en energiprestanda som innebär att värmebehovet vid bruket, angivet som specifik värmeförbrukning, sänks. Frågan var då hur denna kravnivå ska komma till uttryck vid villkorsskrivningen. Eftersom en ny indunstningsanläggning ger möjlighet till, och förutsättningar för, förändringar och omfördelningar av energianvändningen totalt sett på bruket, bör enligt domstolen själva indunstningsanläggningens energiprestanda inte preciseras i villkoret. Det är mer ändamålsenligt, menade MÖD, att föreskriva begränsningsvärden som är baserade på den energibesparing som bolaget i prövotidsredovisningen angett är möjlig, och överlåta det slutliga teknikvalet till bolaget. Villkor 24 med krav på ny indunstningsanläggning borde enligt domstolens mening alltså upphävas, och kravet utformas enligt en modell motsvarande den som tillämpats i villkor 25.

I och med detta ställningstagande återstod för MÖD att bedöma dels vilka nivåer – begränsningsvärden – som bör gälla för värmeförbrukningen, dels vad som ska utgöra brytpunkt för när kravnivån ska skärpas. Efter visst resonemang fann MÖD slutligen att det inte fanns skäl att fastställa andra nivåer än vad som framgick av villkor 25. Det av mark- och miljödomstolen fastställda villkoret ändrades således inte.

MÖD 2014-06-05 M 9643-13 Överumans Fisk – energiåtervinning av avfall

Mark- och miljödomstolen i Östersund hade meddelat ett tillstånd till fiskodling som överklagades till MÖD. MÖD ändrade den överklagade domen bland annat så att domstolen fastställde att bolaget under en prövotid, i samråd med tillsynsmyndigheten, ska utreda möjligheterna att omhänderta död fisk på ett mer energieffektivt och kretsloppsmässigt bättre sätt än genom förbränning.

MÖD 2014-06-27 M 7429-13 Boliden Mineral – utreda möjligheter att energieffektivisera

Mark- och miljödomstolen hade lämnat tillstånd till verksamheten vid Rönnskärsverken med mera i Skellefteå. Tillståndsdomen överklagades av både bolaget och Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket yrkade i MÖD bland annat att frågan om energieffektivisering skulle utredas och framhöll till stöd för yrkandet särskilt att Rönnskärsverken har en betydande energianvändning, utgör en energiintensiv och tung processindustri samt att betydande möjligheter finns att effektivisera energianvändningen.

Bolaget bestred yrkandet och hänvisade till att bolaget redan vidtagit en rad energieffektiviseringsåtgärder samt att bolaget har ett pågående arbete som syftar till att minska energianvändning och återvinning av energi. Bolaget menade att det saknas skäl att införa ett särskilt utredningsvillkor avseende energifrågor. Bolaget hänvisade till en utredning om energikartläggning som skickats in till MÖD. MÖD anförde följande i denna fråga:

"Mark- och miljööverdomstolen delar Naturvårdsverkets bedömning att frågan om energihushållning är en viktig och angelägen fråga i sig. I det här fallet är det fråga om en större, elintensiv processindustri med hög potential för hushållning och effektivisering i enskilda processdelar och det är därmed lämpligt att reglera hushållning med energi i särskilda villkor. I enlighet med Mark- och miljööverdomstolens tidigare praxis bör förutsättningar för energibesparing därför utredas på det sätt Naturvårdsverket yrkat. Mot bakgrund av den kontinuerliga energiöversyn som bolaget redogjort för är den utredning som Naturvårdsverket har yrkat inte längre gående än vad som skäligen kan krävas av bolaget. Naturvårdsverkets yrkande ska därmed bifallas. Som en konsekvens av att energifrågan nu omfattas av krav på utredning bör frågan om åtgärder för energieffektivisering också skjutas upp. En sådan ändring får anses ligga inom ramen för vad Naturvårdsverket yrkat."

MÖD ändrade mark- och miljödomstolens domslut bland annat så att frågan om åtgärder avseende energieffektivisering sköts upp. Bolaget skulle under en prövotid utreda möjligheterna till energieffektiviseringar och att utnyttja spillvärme från verksamheten.

MÖD 2014:42 Akzo Nobel – Lagen om energikartläggning i stora företag löper parallellt med miljöbalken samt rimlighetsbedömning av åtgärder i varje enskilt fall

Mark- och miljödomstolen hade meddelat tillstånd till befintlig och utökad produktion vid petrokemiska industrianläggningar i Stenungssund och med stöd av hushållningsprincipen föreskrivit vissa villkor om energieffektiviseringsåtgärder. Frågan i MÖD var om det funnits fog för dessa villkor.

Bolaget hade redovisat att det pågick ett intensivt arbete med att energieffektivisera verksamheten, bland annat inom ramen för PFE, och att stora energieffektiviseringar genomförts under de senaste åren. Bolaget hade vidare hänvisat till att lagen om energikartläggning i stora företag och energieffektiviseringsdirektivet utgör hinder mot att föreskriva villkor som tar sikte på energihushållning. MÖD delade dock inte denna bedömning och konstaterade att lagen om energikartläggning i stora företag reglerar skyldigheten att göra energikartläggningar och inte, vilket var frågan i målet, att vidta energieffektiviserande åtgärder. MÖD framhöll att det följer av praxis att det vid en individuell prövning enligt miljöbalken av en verksamhet i vissa fall kan finnas behov av en reglering av energihushållningen utöver den reglering som kan uppnås med generella styrmedel.

MÖD anförde vidare att energihushållningen är en fråga av central betydelse vid den aktuella tillståndsprövningen eftersom det var fråga om en verksamhet med betydande energianvändning och då det av utredningen framgick att det fanns tekniska åtgärder att vidta för att minska denna. Vid bedömningen av om de energihushållningsåtgärder som angetts i de överklagade villkoren är möjliga och lämpliga vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken skulle enligt MÖD, förutom energibesparing och kostnad, även andra faktorer beaktas,

såsom påverkan på miljön – inklusive arbetsmiljön – i andra hänseenden än enbart energimässigt. Påverkan på den industriella processen som sådan och påverkan på produktkvalitet är exempel på andra faktorer som måste vägas in vid bedömningen. Avskrivningstiden säger inte något om investeringens storlek och möjliga åtgärder ska alltså bedömas utifrån ett vidare perspektiv än det rent företagsekonomiska menade MÖD och hänvisade till Perstorp Oxo-domen. MÖD anförde vidare att det i många fall kan vara mindre lämpligt att föreskriva en specifik hushållningsåtgärd som riskerar att låsa verksamhetsutövaren till en åtgärd som efter viss tid och mot bakgrund av senare teknisk utveckling kan visa sig mindre lämplig utifrån såväl en miljö- som företagsekonomisk synpunkt. En noggrann avvägning av lämpligheten får därför göras i varje enskilt fall.

Mark- och miljödomstolen hade i villkoret avseende energihushållning ställt krav på installation och idrifttagande av hydrocomsystem och förångare med spillvärme som värmekälla samt genomförande av kondensatåterföring.

När det gäller hydrocomsystemet redovisade bolaget under prövningen i MÖD tillkommande säkerhetsrisker och en sannolik återbetalningstid på 15–20 år. När det gällde frågan om kondensatåterföring redovisade bolaget att förändringarna skulle kunna leda till energiförlust och en ökad energianvändning om åtgärden genomfördes. MÖD kom därför fram till att dessa åtgärder inte kunde anses rimliga med hänsyn till 2 kap. 7 § miljöbalken och att det finns en alltför stor osäkerhet kring säkerhetsrisker och miljönytta. Dessa villkor upphävdes därför.

När det gällde att installera och ta i drift en ny förångare med spillvärme som värmekälla hade bolaget i mark- och miljödomstolen redovisat att åtgärden skulle utgöra en rimlig investering och att den hade en återbetalningstid som understeg dess tekniska livslängd. Bolaget anförde sedan under prövningen i MÖD att utredningen var bristfällig. MÖD konstaterade dock att eventuella brister i bolagets utredning, enligt 2 kap. 1 § miljöbalken, faller tillbaka på verksamhetsutövaren. Slutligen konstaterades att installation och idrifttagande av en ny förångare med spillvärme som värmekälla var en rimlig åtgärd varför överklagandet avslogs i den delen.

MÖD 2015:27 Byte av fossil till mer förnybar värmekälla i mindre verksamhet

Miljönämnden i Falu kommun hade förelagt en verksamhetsutövare att byta värmekälla för uppvärmning av industribyggnader från oljeeldad panna till uppvärmning med lågt eller inga inslag av icke förnybart bränsle. Föreläggandet hade motiverats med ett allmänt behov av att minska användandet av olja som uppvärmningsmetod i syfte att uppnå hållbar utveckling.

De frågor som MÖD hade att ta ställning till var om nämnden haft fog för föreläggandet om att byta värmekälla och om nämndens föreläggande var tillräckligt preciserat.

MÖD slog först fast att hushållningsprincipen innebär att all verksamhet ska bedrivas och alla åtgärder ska vidtas på ett sådant sätt att råvaror och energi används så effektivt som möjligt och förbrukningen minimeras, samt att principen även gäller mindre verksamheter, som i det aktuella målet. MÖD påpekade dock att bedömningen av om en verksamhet är förenlig med hushållningsprincipen och om ett föreläggande är rimligt eller inte måste göras från fall till fall med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Verksamhetens storlek är en av flera faktorer som påverkar denna bedömning. Den har betydelse för miljönyttan i det enskilda fallet menade MÖD.

Med hänsyn till att även mindre verksamheter bidrar till utsläppet av växthusgaser och med hänsyn till Naturvårdsverkets beräkning av miljönyttan i detta fall, konstaterade MÖD att miljönyttan av den förelagda åtgärden, trots verksamhetens storlek, ändå var beaktansvärd. Vidare framgick enligt MÖD av utredningen att ett byte av värmekälla till den föreslagna lösningen kommer att innebära en sänkning av värmekostnaderna för den aktuella fastigheten och att åtgärden kommer att återbetala sig över tid. Det hade inte heller i målet framkommit att det skulle föreligga några särskilda svårigheter för verksamhetsutövaren i detta fall att byta värmekälla.

Föreläggandet om byte av värmekälla kunde således enligt MÖD:s bedömning inte anses orimligt och nämnden hade därmed haft fog för att utfärda föreläggandet.

Vad gällde frågan om föreläggandet var tillräckligt preciserat fann MÖD med hänsyn till den grundliga utredning som låg bakom nämndens beslut och de överväganden som gjorts i beslutet att föreläggandet var tillräckligt preciserat.

Rättsfall om villkor för transporter i verksamheten

Rörliga störningskällor såsom transporter, omfattas inte av miljöbalkens definition av miljöfarlig verksamhet. Transporter är således inte heller provningspliktiga enligt miljöprovningsförordningen. En provningspliktig verksamhet kan dock medföra omfattande transporter som i sig medför olägenheter för människors hälsa och miljön. Transporterna utgör då en så kallad följdverksamhet till huvudverksamheten. Av rättspraxis framgår att krav kan ställas på transporterna inom verksamhetsområdet och i viss utsträckning även på de transporter som går till och från verksamheten.

I den vägledande domen NJA 2004 s. 421 slog Högsta domstolen fast att de transporter som äger rum inom själva verksamhetsområdet på Stora Ensos massa- och pappersfabrik i Hyltebruk får anses utgöra en del av den miljöfarliga verksamhet som bedrivs där. Transporterna kan därmed villkorsregleras i tillståndsbeslut. De tunga och omfattande transporter till och från fabriken som krävs i verksamheten är att anse som följdverksamhet till verksamheten vid fabriken. Villkor för transporter kan därmed komma i fråga också när de ger

upphov till störningar i anläggningens närområde. Sådana villkor får dock inte innebära en indirekt reglering av transportsektorn.

Högsta domstolen hänvisade i domen till försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken, och inte till hushållningsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken. I andra mål har transporter tagits upp som en del av tillståndsprövningen med stöd av lokaliseringsprincipen i 2 kap. 6 § miljöbalken då transporterna haft betydelse för lämpligheten av lokaliseringen.

Ur ett energihushållningsperspektiv har det ingen egentlig betydelse var transporterna äger rum utan i vilken omfattning de sker. Den vägledning som ges i Högsta domstolens dom angående verksamhetsområde och närområde har därför ingen direkt betydelse för frågan om energihushållning eftersom det kan förekomma en mängd transporter utanför närområdet.

I dagsläget är det inte tydligt prövat i högre instans om ett företags transporter ska omfattas av hushållningsprincipen. Det bör dock inte finnas något som hindrar att frågan tas upp till prövning om frågan om energihushållning bedöms vara relevant och motiverad. Ett företag skulle till exempel kunna åläggas att i sin energihushållningsplan redogöra för hur företaget arbetar med logistik och att minska transporterna inom verksamheten.

Här kan du få mer information

Kommunen

En nämnd i kommunen bedriver tillsyn enligt miljöbalken över flera verksamheter. Hos kommunen finns även energi- och klimatrådgivare som kostnadsfritt och opartiskt kan hjälpa företag med energifrågor.

Länsstyrelsen

Länsstyrelserna har tillsyn över många större verksamheter och vägleder kommunerna i deras tillsynsutövning. Länsstyrelsen har också en viktig roll för det regionala energi- och klimatarbetet.
Hitta din länsstyrelse på www.lansstyrelsen.se

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor, för naturmiljön och för allmän tillsynsvägledning.
Läs mer på www.naturvardsverket.se

Energimyndigheten

Energimyndigheten har ansvar för tillsynsvägledning i frågor om verksamhetsutövers egenkontroll när det gäller hushållning med energi och användning av förnybara energikällor. Det innebär att Energimyndigheten ska vägleda länsstyrelser och kommuner i deras arbete med dessa frågor. Energimyndigheten har mycket material som stöd för företagens energiarbete. Hos oss finns checklistor, goda exempel, nätverk och olika ekonomiska stöd.
Läs mer på www.energimyndigheten.se

Denna broschyr är en av tre som handlar om miljötillsyn av energihushållning.

Den första **Tillsyn av energihushållning – Våd är det som gäller?** är en översikt för tillsynsmyndigheter och andra aktörer som arbetar med företagens energianvändning.

Den andra **Vägledning för tillsyn av energihushållning** är en mer djupgående genomgång av lagstiftning och tillämpning för tillsynsmyndigheter.

Den tredje **Tänk längre! – Vinn-vinn när företag effektiviserar energianvändningen** vänder sig till verksamhetsutövare.



Energimyndigheten

Energimyndigheten, Box 310, 631 04 Eskilstuna

Telefon 016-544 20 00, Fax 016-544 20 99

E-post registrator@energimyndigheten.se

www.energimyndigheten.se