



HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

meddelat i Stockholm den 2 oktober 2025

Mål nr
Ö 4564-23

PARTER

Klagande

Göteborg Energi AB, 556362-6794
Box 53
401 20 Göteborg

Ombud: Advokat R.L. och juristen A.K.

Motparter

1. Göteborgs Hamn AB, 556008-2553
403 38 Göteborg

2. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
403 40 Göteborg

3. Göteborgs kommun genom dess miljö- och klimatnämnd
Box 7012
402 31 Göteborg

4. Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

SAKEN

Tillstånd till prövning i Mark- och miljööverdomstolen av mål om ansökan om nytt tillstånd enligt miljöbalken för förbränningsanläggning

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, beslut 2023-05-25 i mål M 505-23

HÖGSTA DOMSTOLENS AVGÖRANDE

Med ändring av Mark- och miljööverdomstolens beslut meddelar Högsta domstolen tillstånd till målets prövning i Mark- och miljööverdomstolen.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Göteborg Energi AB har yrkat att Högsta domstolen ska meddela prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen.

Göteborgs Hamn AB har inte haft några synpunkter på överklagandet.

Naturvårdsverket har överlämnat åt Högsta domstolen att bedöma om det föreligger skäl att meddela prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har ansett att Göteborg Energi AB:s förstahandsyrkande om tillstånd till separat elproduktion bör bifallas.

Göteborgs Stad genom miljö- och klimatnämnden har ansett att det inte föreligger skäl att meddela prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen.

SKÄL

Bakgrund

1. Göteborg Energi AB har sedan tidigare tillstånd för miljöfarlig verksamhet för att bedriva ett naturgaseldat kraftvärmeverk, Rya kraftvärmeverk. Verket är utrustat med tre gasturbiner kopplade i serie med lika många avgasångpannor. Konstruktionen benämns som linje 1–3. I den nuvarande konstruktionen sker el- och värmeproduktion alltid samtidigt.
2. Göteborg Energi ansökte hos mark- och miljödomstolen om nytt tillstånd för Rya kraftvärmeverk enligt miljöbalken. Ansökan omfattade tillstånd att fortsätta bedriva verksamhet i befintlig linje 1–3, att uppföra och driva en tillkommande fjärde linje i form av en ny bioångpanna samt att uppföra och driva en anläggning för separat elproduktion i anslutning till linje 1–3 att användas i nödsituationer och med en drifttid uppgående till högst 500 timmar per år. Ansökan omfattade också ett flertal förslag till villkor.
3. Vad gällde ansökan om anläggningen för separat elproduktion yrkade bolaget i andra hand – för det fall mark- och miljödomstolen inte skulle anse att anläggningen var att anse som en separat förbränningsanläggning som används i nödsituationer i enlighet med tabell 24 i BAT 44

(slutsatserna om bästa tillgängliga teknik, BAT-slutsatserna¹) – att dispens enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen² skulle meddelas från de begränsningsvärden för utsläpp som i så fall skulle gälla. Även dispensansökan hänförde sig till tabell 24 i BAT 44.

4. Naturvårdsverket, Göteborgs Stad, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Göteborgs Hamn kom in med yttranden i mark- och miljödomstolen. Verket, kommunen och länsstyrelsen lämnade egna förslag i olika delar på slutliga eller provisoriska villkor för utsläpp.

5. Mark- och miljödomstolen lämnade Göteborg Energi tillstånd till befintlig och utökad verksamhet vid anläggningen bestående av de tre befintliga gasturbinerna (linje 1–3) och, med vissa förbehåll, den nya bioångpannan (linje 4). Domstolen beslutade också om ett antal villkor, varav ett flertal provisoriska, för linje 4 vilka i flera avseenden avvek från bolagets ansökan. Göteborg Energis ansökan om att få uppföra och driva en anläggning för separat elproduktion avslogs.

6. I sina domskäl vad gäller den separata elproduktionen angav mark- och miljödomstolen bland annat att om gasturbinerna skulle anses utgöra befintliga gasturbiner vid den elproduktionen skulle drifttiden för gasturbinerna överstiga 500 timmar per år, eftersom den tid då gasturbinerna kördes integrerat med avgasångpannorna i så fall skulle räknas in. Kriteriet om mindre än 500 timmars drifttid i enlighet med den tabell i BAT-slutsatserna som bolaget hänvisat till (tabell 24 i BAT 44

¹ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/2326 av den 30 november 2021 om fastställande av BAT-slutsatser för stora förbränningsanläggningar, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (industriutsläppsdirektivet). Se även vad gäller genomförandet av detta direktiv, industriutsläppsförordningen (2013:250). Jfr även 9 kap. 5 § miljöbalken.

² Jfr artikel 15.4 i industriutsläppsdirektivet.

rad 8) var därför inte uppfyllt. Domstolen tillade att åberopat undantag för nödsituationer överhuvudtaget inte kunde anses tillämpligt. Situationer då det förelåg efterfrågan av mer akut karaktär förekom regelmässigt på elmarknaden och kunde inte utgöra sådana nödsituationer som avses i den nämnda BAT-slutsatsen. De särskilda ledamöter som deltog i avgörandet var skiljaktiga och ansåg att drifttiden för gasturbinerna vid separat elproduktion skulle beräknas särskilt och att de omständigheter som Göteborg Energi hänvisat till var sådana som avsågs med uttrycket nödsituationer i den aktuella BAT-slutsatsen. De särskilda ledamöterna ville därför bifalla bolagets förstahandsyrkande om tillstånd för separat elproduktion.

7. Mark- och miljödomstolen avslag även Göteborg Energis andrahandsyrkande om dispens för att ändå få uppföra och driva en anläggning för separat elproduktion. Som skäl angav domstolen att dispens inte borde komma i fråga när det, i syfte att tillgodose efterfrågan, var fråga om en ändring av en anläggning som medförde att BAT-slutsatserna inte längre kunde klaras. I domslutet hänvisade mark- och miljödomstolen till en annan tabell i en annan BAT-slutsats än den som behandlades i domskälen.

8. Göteborg Energi överklagade till Mark- och miljööverdomstolen och yrkade att prövningstillstånd skulle beviljas. Vidare yrkade bolaget sammanfattningsvis att ansökan vad gällde den separata elproduktionen skulle bifallas samt att ett antal provisoriska villkor för linje 4 skulle ändras. Som skäl för prövningstillstånd anförde bolaget att det var fråga om ett mål som var omfattande och komplicerat. Vidare innehöll målet frågor av stor betydelse för rättstillämpningen inom miljörättens område. Det var särskilt viktigt att få till stånd en överprövning av frågan om tillstånd för separat elproduktion såväl vad gällde bolagets förstahandsyrkande som – om det

blev aktuellt – bolagets andrahandsyrkande om dispens. Dessutom hade mark- och miljödomstolen i vissa delar fastställt strängare villkor för linje 4 än vad bolaget eller någon av de parter som yttrat sig i målet fört fram. BAT-slutsatser som avsåg avfallsförbränning hade tillämpats trots att det var fråga om en samförbränningsanläggning. Skälen för denna tillämpning var oklara.

9. Mark- och miljööverdomstolen har inte meddelat prövningstillstånd.

Vad målet gäller

10. Målet gäller om det finns skäl att bevilja prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen. Vid den bedömningen uppkommer frågor om hur reglerna om prövningstillstånd – särskilt vad gäller granskningsdispens och prejudikatdispens – närmare ska tolkas och tillämpas i miljö mål.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen i miljö mål

Inledning

11. I mål där mark- och miljödomstol är första instans ska frågan om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen bedömas enligt de regler om prövningstillstånd som är föreskrivna för tvistemål i allmän domstol. Det innebär att reglerna om prövningstillstånd i hovrätt i 49 kap. 14 § rättegångsbalken är tillämpliga. Är det i stället fråga om mål där mark- och miljödomstol inte är första instans, dvs. mål som överklagats dit, ska frågan bedömas enligt de motsvarande bestämmelserna om prövningstillstånd som anges i 39 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. (Se 4 kap. 1 § och 5 kap. 1 § lagen, 2010:921, om mark- och miljödomstolar.)

12. Prövningstillstånd ska meddelas om det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till (ändringsdispens), det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten kommit till (granskningsdispens), det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens) eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens). (Se 49 kap. 14 § rättegångsbalken och 39 § tredje stycket ärendelagen.)

13. Reglerna om prövningstillstånd i hovrätt är obligatoriska. Om någon av dispensgrunderna föreligger ska hovrätten alltså meddela prövningstillstånd. Tillståndsprövningen är inte begränsad till de omständigheter som klaganden har anfört i överklagandet, utan hovrätten måste självant försöka utröna om det finns skäl att meddela prövningstillstånd. Det gäller särskilt i indispositiva mål.

Särskilt om ändrings- och granskningsdispens

14. Tillämpningen av regeln om ändringsdispens ska präglas av generositet; alla avgöranden som bedöms som tveksamma i sakligt eller rättsligt hänseende ska tas upp till fullständig prövning. Genom regeln om granskningsdispens har lagstiftaren ytterligare velat motverka risken för felaktiga avgöranden. (Se prop. 2004/05:131 s. 185 f. och bl.a. ”Den vidare sålda bilen” NJA 2019 s. 151 p. 11 och ”Vittnet vid gripandet” NJA 2020 s. 1078 p. 6.)

15. Bestämmelserna om ändrings- och granskningsdispens överlappar delvis varandra. Förutsättningarna för tillämpning av ändringsdispens ska i första hand prövas när det finns en särskild eller konkret anledning att

betvivla riktigheten av tingsrättens avgörande. I de fall då det inte finns några sådana skäl som ger anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten kommit till är det i stället naturligt att utgå från bestämmelsen om granskningsdispens. (Se bl.a. ”Den vidaresålda bilen” p. 13 och ”Vittnet vid gripandet” p. 7.)

16. Granskningsdispens har beskrivits som en form av säkerhetsventil som har tillkommit eftersom det ibland kan vara svårt att bedöma om det finns skäl att ändra tingsrättens avgörande utan att målet tas upp till fullständig prövning i hovrätten. Särskilt i stora och komplicerade mål – exempelvis mål om tekniska eller ekonomiska förhållanden – kan det vara svårt att vid tillståndsprövningen tillräckligt tillförlitligt bedöma om målet är rätt avgjort eller inte. (Se bl.a. ”Gipsväggen” NJA 2009 s. 590 och ”Benstocken” NJA 2011 s. 589 p. 3.)

17. Motiven till regeln om granskningsdispens talar för att granskningsdispens ska vara något vanligare i miljömål än i en del andra typer av mål. Detta eftersom miljömålen jämförelsevis ofta är svårbedömda ur teknisk och ibland ekonomisk synvinkel. Det ska emellertid tas hänsyn till att de för miljörätten specifika frågeställningarna har lett till att miljömålen samlats vid ett begränsat antal domstolar med särskild sammansättning. Vad som utgör omfattande eller komplicerade mål måste bedömas i det ljuset. Intresset av att miljömålens alla aspekter beaktas av domstolarna tillgodoses i första hand genom den särskilt utformade domstolsorganisationen och genom att det ställs höga krav på mark- och miljödomstolarnas domskäl i omfattande och komplicerade mål. Det kan ändå vara motiverat att ge granskningsdispens något oftare i miljömål än när det gäller andra måltyper. (Se ”Kiirunavaara gruvindustriområde” NJA 2011 s. 782 p. 5.)

18. Av det hittills sagda följer att reglerna om granskningsdispens är av särskild betydelse för miljömålen på grund av målens många gånger omfattande och komplicerade karaktär. Men det betyder inte att granskningsdispens alltid ska meddelas i miljömål av sådan karaktär. Förutom bedömningen av om överklagandet aktualiserar omfattande och komplicerade frågeställningar bör särskild vikt fästas vid hur mark- och miljödomstolen utformat sina domskäl i förhållande till domslutet. Om domskälen är ofullständiga, kortfattade eller på annat sätt oklara med avseende på de rättsliga resonemangen eller övervägandena i sakfrågan bör det många gånger vara skäl för granskningsdispens (jfr ”Gipsväggen” och ”Benstocken” p. 3–5).

19. Om överklagandet aktualiserar omfattande och komplicerade frågeställningar och domskälen är sådana att det för att kunna bedöma riktigheten av domslutet krävs en mycket ingående prövning av målet ska Mark- och miljööverdomstolen i regel bevilja prövningstillstånd enligt bestämmelsen om granskningsdispens. Bestämmelsen om granskningsdispens ska alltså inte tillämpas på så sätt att en närmast fullständig prövning av målet genomförs redan vid den initiala bedömningen av om prövningstillstånd ska meddelas. En sådan tillämpning vore inte förenlig med hur reglerna om prövningstillstånd är uppbyggda jämfört med de regler som gäller för en fullständig prövning av målet.

Särskilt om prejudikatdispens

20. Vid tillståndsprövningen på det miljörättsliga området finns det skäl att väga in att Mark- och miljööverdomstolen är ensam andra domstolsinstans med ett rikstäckande domsområde. Mark- och miljööverdomstolen

har överblick över rättstillämpningen och därmed goda möjligheter att välja ut frågor av prejudikatintresse och bidra till rättsbildningen inom hela miljörättens område. Domstolen har dessutom både lagfarna och tekniska ledamöter, något som ger domstolen särskilda förutsättningar att lämna vägledning i rättsfrågor också då de är nära förbundna med frågor av mer teknisk och ekonomisk karaktär. Detta innebär att Mark- och miljööverdomstolen har ett betydande ansvar för prejudikatbildningen inom miljörättens område både genom egna avgöranden och genom att möjliggöra en prövning i Högsta domstolen. (Se ”Kiirunavaara gruvindustriområde” p. 7–9.)

21. Till det hittills sagda kommer den betydelse som EU-rätten har på miljörättens område. När en EU-rättslig tolkningsfråga uppkommer i ett mål där Mark- och miljööverdomstolen är sista instans är domstolen i princip skyldig att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Undantag från denna skyldighet föreligger endast om den uppkomna frågan saknar relevans, om EU-domstolen redan har uttalat sig i samma eller en snarlik fråga, eller om den korrekta tillämpningen av EU-rätten är uppenbar. Om domstolen inte är sista instans har den ändå möjlighet att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen i en tolkningsfråga. (Se artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt bl.a. EU-domstolens domar Cilfit m.fl., C-283/81, EU:C:1982:335 och Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799. Jfr även ”AstraZenecas tilläggsskydd” NJA 2022 s. 1051 p. 8 och 9.)

22. EU-rätten har stor påverkan på miljörätten. Mark- och miljööverdomstolens betydande ansvar för prejudikatbildningen inom detta område inkluderar därför även att uttala sig om tillämpningen och

tolkningen av EU-rättsliga frågor när det behövs. Och så är förhållandet även om domstolen inte är slutinstans och även om det enligt domstolen inte föreligger skäl att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Det gäller särskilt om målet omfattar någon EU-rättslig fråga inom miljörätten som Mark- och miljööverdomstolen inte tidigare har uttalat sig om, men också om det av andra skäl kan finnas behov av ytterligare praxis från Mark- och miljööverdomstolen om tillämpningen och tolkningen av EU-rätten. Om en mark- och miljödomstol tagit ställning i en EU-rättslig fråga av betydelse för domslutet utan att det i domskälen utvecklas vilket stöd som finns för ställningstagandet kan det många gånger vara ett tecken på att det finns behov av ytterligare praxis från Mark- och miljööverdomstolen.

23. Slutsatsen av det sagda är att Mark- och miljööverdomstolen har ett betydande ansvar för prejudikatbildningen inom miljörättens område både genom egna avgöranden och genom att möjliggöra en prövning i Högsta domstolen. I detta ansvar ingår att Mark- och miljööverdomstolen har att uttala sig om tillämpningen och tolkningen av EU-rätten när så behövs. Det sagda bör vägas in vid Mark- och miljööverdomstolens ställningstagande till om prövningstillstånd ska meddelas på grund av att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att domstolen prövar överklagandet.

Bedömningen i detta fall

Granskningsdispens

24. Målet i mark- och miljödomstolen gällde en omfattande ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Sökanden framställde ett flertal yrkanden och ett antal förslag till villkor med detaljerade beräkningar i vissa delar.

25. Överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen gällde såväl Göteborg Energis yrkanden om tillstånd att uppföra och driva en anläggning för separat elproduktion som ett antal yrkanden om ändringar av andra delar av domslutet. Genom överklagandet aktualiserades förhållandevis omfattande och komplicerade tekniska och därmed sammanhängande rättsliga frågeställningar.

26. Vad avser mark- och miljödomstolens domskäl i den del domen behandlar avslag av Göteborg Energis yrkanden om tillstånd att få uppföra och driva en anläggning för separat elproduktion i anslutning till linje 1–3 är skälen för domstolens slutsatser mycket kortfattade. De skäl som gäller förstahandsyrkandet innehåller i huvudsak endast slutsatser, exempelvis om hur drifttiden ska beräknas vid den ansökta separata elproduktionen och om att vad bolaget anfört inte kan anses utgöra en sådan nödsituation som avses i en viss BAT-slutsats. Även skälen vad gäller bolagets andrahandsyrkande om dispens är mycket knapphändiga. I den delen hänvisas dessutom till en viss BAT-slutsats i domslutet som inte tas upp i domskälen och som överhuvudtaget inte nämns någon annanstans i domen.

27. Vidare har mark- och miljödomstolen i vissa delar fastställt strängare villkor för linje 4 än vad Göteborg Energi eller någon av de som yttrat sig i målet fört fram. Det finns visserligen inga processuella hinder för detta, men det ska då tydligt framgå av domskälen varför domstolen gör ett annat ställningstagande än vad som föreslagits i målet. Även i denna del är domstolen så pass knapphändig att det är svårt att bedöma om det finns skäl att ändra mark- och miljödomstolens avgörande utan att göra en fullständig prövning.

28. Sammantaget går det mot denna bakgrund inte att bedöma riktigheten av det slut mark- och miljödomstolen har kommit till utan att prövningstillstånd meddelas och målet tas upp till en fullständig prövning.

Prejudikatdispens

29. Målet innehåller vidare flera frågor som framstår som intressanta med hänsyn till det betydande ansvar som Mark- och miljööverdomstolen har för prejudikatbildningen inom miljörättens område. Det gäller dels prövningen av Göteborg Energis förstahandsyrkande om tillstånd att uppföra och driva en anläggning för separat elproduktion i anslutning till linje 1–3, dels – för det fall det aktualiseras – bolagets andrahandsyrkande om dispens enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen. Dessa yrkanden omfattar rättsliga tolknings- och tillämpningsfrågor vilka är otillräckligt belysta i tidigare praxis från Mark- och miljööverdomstolen. Ställningstagande till bolagets yrkanden i dessa delar berör dessutom EU-rättsliga frågeställningar som det framstår som betydelsefullt att Mark- och miljööverdomstolen uttalar sig om.

30. Vad gäller bolagets förstahandsyrkande kan det anses vara av vikt att Mark- och miljööverdomstolen prövar frågor om hur ändringar av en befintlig kombianläggning för att möjliggöra separat elproduktion ska bedömas, bland annat vad gäller beräkning av drifttid. Vidare kan, beroende på hur prövningen i andra delar faller ut, frågan om vad som avses med begreppet nödsituationer aktualiseras. Inte heller den frågan kan anses sakna prejudikatintresse. Att frågorna berör EU-rätt och att mark- och miljödomstolen tagit ställning i flera av frågorna som avser förstahands-

yrkandet med hänvisning till EU-rättens innebörd utan att det i domskälen utvecklas vilket stöd som finns för dessa ställningstaganden, förstärker behovet av att Mark- och miljööverdomstolen prövar frågorna.

31. Såvitt avser frågan om det finns förutsättningar att meddela dispens enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen tycks tidigare praxis från Mark- och miljööverdomstolen om dispensprövningen framför allt ha gällt situationer där sökanden varken kunnat redogöra för vilka åtgärder som behövts för att sökanden skulle kunna följa aktuellt begränsningsvärde eller vilka kostnader sådana åtgärder skulle medföra (jfr MÖD 2020:40).

32. I det mål som nu är aktuellt förefaller dock förhållandena vara annorlunda. Mot bakgrund av vad Göteborg Energi har redogjort för, framstår det som att de åtgärder bolaget skulle behöva vidta för att följa aktuellt begränsningsvärde består i att utveckla ny – i nuläget okänd – teknik vilket skulle bli mycket kostsamt. Mot denna bakgrund skulle också en prövning av dispensfrågan kunna komma att omfatta frågor av prejudikatintresse. Att reglerna om dispens enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen genomför artikel 15.4 i industriutsläppsdirektivet och att mark- och miljödomstolens ställningstagande i dispensfrågan överhuvudtaget inte berörde EU-rätten bidrar också till slutsatsen att det finns ett behov av att Mark- och miljööverdomstolen, beroende av hur prövningen faller ut i andra delar av målet, prövar dispensfrågan.

33. Sammantaget innebär det sagda att det även är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen.

Slutsats

34. Tillstånd till målets prövning i Mark- och miljööverdomstolen ska meddelas med stöd av 49 kap. 14 § 2 och 3 rättegångsbalken (granskningsdispens och prejudikatdispens).

I avgörandet har deltagit justitieråden Agneta Bäcklund, Petter Asp, Malin Bonthron, Christine Lager (referent) och Margareta Brattström. Föredragande har varit justitiesekreteraren Christoffer Stanek.