



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060103

DOM
2019-11-11
Stockholm

Mål nr
M 11932-18

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom 2018-11-14 i mål nr M 3343-17, se bilaga A

PARTER

Klagande

Naturvårdsverket

Motpart

Akzo Nobel Pulp and Performance Chemicals AB

Ombud: Advokaten S.Å.W-S.

SAKEN

Ansökan om förlängd igångsättningstid för de ej idrifttagna etapperna vid kloratfabriken och väteperoxidfabriken vid anläggningen i Alby i Ånge kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen undanröjer mark- och miljödomstolens dom och återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Dok.Id 1504842

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN M.M.

Naturvårdsverket har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och avslå ansökan om förlängd igångsättningstid alternativt återförvisa målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Akzo Nobel Pulp and Performance Chemicals AB (bolaget) har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har anfört i huvudsak följande:

Naturvårdsverket delar uppfattningen att det är det miljömässiga behovet som ska ligga till grund för bedömningen om nya eller strängare villkor bör föreskrivas. När det som i detta fall är fråga om miljöfarlig verksamhet bör utgångspunkten vara att utsläpp och emissioner ska begränsas så långt som möjligt, under förutsättning att det är skäligt. En tillståndsmyndighet kan svårligen ta ställning till vad som är skäligt om underlaget är bristfälligt. Bolaget behöver därför komplettera och redogöra för hur bolaget uppfyller kravet på bästa möjliga teknik. Först efter det är det möjligt att ta ställning till om det finns anledning att föreskriva nya eller strängare villkor. Verkets uppfattning stöds även av bestämmelserna om vad en ansökan i ett ansökningsmål ska innehålla. Ett underlag som inte gör det möjligt att bedöma behovet av att uppdatera tillståndet med nya eller strängare villkor medför att kraven på ansökans innehåll inte är uppfyllda och innebär dessutom att det inte är möjligt att ta hänsyn till motstående intressen vid prövningen.

Bolagets verksamhet omfattas av de år 2016 och 2017 beslutade och offentliggjorda BAT-slutsatserna CWW-BATC och LVOC-BATC. Bolaget har som underlag för ansökan vad beträffar CWW-BATC inkommit med en redovisning av uppfyllande av slutsatser som ges in till tillsynsmyndigheten i samband med inlämnande av miljörapport för verksamheten. Vad gäller LVOC-BATC har bolaget angett att man för närvarande går igenom dessa slutsatser men att bedömningen är att slutsatserna följs.

Detta underlag är inte tillräckligt och det visar inte hur utbyggnaderna av verksamheterna kommer att förhålla sig till de nya BAT-slutsatserna. I samband med utbyggnaderna bör det dessutom finnas större möjligheter att anpassa verksamheten utifrån bästa möjliga teknik och således minimera miljöpåverkan. Det går således inte att utifrån underlaget bedöma hur bolagets verksamhet förhåller sig till kravet på bästa möjliga teknik. Detta ska särskilt ses i ljuset av att det ursprungliga tillståndet meddelades den 4 december 2008, att ingen uppdatering av villkoren skedde vid förlängningen år 2012 samt att tillämpliga BAT-slutsatser offentliggjordes efter det att tillståndet meddelades. Bolagets ansökan har därför inte uppfyllt de krav som följer av 22 kap. 1 § miljöbalken. Om förlängning enligt bolagets yrkande medges innebär det att bolaget kommer att ha en igångsättningstid för kloratfabrikens etapp 2 om 13 år och etapp 3 om 16 år samt för väteperoxidfabrikens etapp 1 om 13 år och etapp 2 om 16 år. Naturvårdsverket håller det för troligt att det sedan tillståndsprövningen för över tio år sedan har skett en sådan teknikutveckling att vad som då var bästa möjliga teknik inte längre är det. Det är därmed troligt att det finns anledning att föreskriva nya eller strängare villkor eftersom miljöskyddskraven torde ha skärpts genom den utveckling som skett i fråga om bästa möjliga teknik.

Bolaget har anfört i huvudsak följande:

Behovet av nya eller strängare villkor ska bedömas utifrån om det föreligger miljömässiga skäl för ytterligare villkor. Att det ska vara miljömässiga skäl som ligger till grund för bedömningen har gällt sedan motsvarande bestämmelse infördes i miljöskyddslagen och någon ändring har inte gjorts sedan införandet, inte heller i miljöbalken.

Naturvårdsverket syns driva den principiella frågan om det för en industriutsläppsverksamhet krävs att en ansökan om förlängd igångsättningstid, för att vara fullständig, ska omfatta en redogörelse för hur verksamheten förhåller sig till offentliggjorda BAT-slutsatser. I denna del ska särskilt framhållas att industriutsläppsförordningen gäller parallellt med miljöbalkens regler, även om industriutsläppsförordningens bestämmelser ska tillämpas som referens vid tillståndsprövningar av industriutsläppsverksamheter. Behovet av nya eller strängare villkor ska inte utgå från BAT-slutsatser

som har meddelats efter tillståndsprövningen. Detta då BAT-slutsatser inte grundar sig på en bedömning av det miljömässiga behovet av nya eller strängare villkor utan på vilka utsläppsnivåer som kan uppnås vid tillämpning av bästa tillgängliga teknik. Detta betyder att oavsett vad som meddelats i tillståndet har bolaget en skyldighet att följa offentligtgjorda BAT-slutsatser.

En bedömning av om ett tillstånd är uppdaterat enligt vad som kan anses utgöra bästa möjliga teknik ska inte göras inom ramen för prövning av förlängd igångsättningstid. Att det får föreskrivas nya eller strängare villkor tar sikte på ett miljömässigt behov. Vad avser uppdatering av villkor har lagstiftaren lämnat möjlighet för vissa angivna myndigheter att ta initiativ till omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken.

När det gäller krav på en ansökan om förlängd igångsättningstid så kan det inte ställas samma krav på innehållet i en sådan ansökan som på en tillståndsansökan då verksamheten redan har genomgått sin tillståndsprövning. Det kan tyckas som att punkterna 1, 2, 4, 5 och 8 i 22 kap. 1 § miljöbalken är obligatoriska oavsett vilket slag av ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § miljöbalken det är fråga om. Det kan inte ha varit lagstiftarens avsikt och det faller på sin egen orimlighet att kraven i angivna punkter skulle gälla för en ansökan om förlängd tid. Så har ansökningar om förlängd tid inte heller hanterats tidigare enligt bolagets erfarenhet. 24 kap. 2 § andra stycket miljöbalken motsvarar 29 § miljöskyddslagen och i den lagen fanns det inte några formella krav på vad en sådan ansökan skulle innehålla.

Det saknas miljömässiga skäl för att meddela nya eller strängare villkor. Det finns därför inte heller någon anledning att begära komplettering av underlaget i målet. Överklagandet ska därför avslås.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

I en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska anges inom vilken tid som en miljöfarlig ska ha satts igång, s.k. igångsättningstid, vilket framgår av 22 kap. 25 § andra stycket miljöbalken. Syftet med bestämmelsen är att ett tillstånd ska, när det tas i bruk, stämma överens med bästa möjliga teknik (se även B. m.fl., kommentar

till 22 kap. 25 §, Miljöbalken, Zeteo). Om ett tillstånd inte tas i anspråk innan igångsättningstiden löpt ut förfaller tillståndet enligt 24 kap. 2 § första stycket miljöbalken. Av bestämmelsens andra stycke framgår att en tillståndshavare kan få igångsättningstiden förlängd med högst tio år om denne visar giltigt skäl för dröjsmålet eller om det skulle uppstå synnerliga olägenheter om tillståndet förfaller. En sådan ansökan om förlängning ska göras till tillståndsmyndigheten innan igångsättningstiden har gått ut och tillståndsmyndigheten får i ett sådant beslut föreskriva om nya eller strängare villkor efter vad som är skäligt.

Möjligheten för en tillståndsmyndighet att i samband med förlängning av igångsättningstiden föreskriva nya eller strängare villkor infördes i dåvarande miljöskyddslagen. Skälen var att om det vid tidpunkten för prövning av frågan om förlängning har gått en längre tid från det att tillståndsbeslutet meddelades så finns det en risk att de ursprungligen fastställda villkoren inte längre svarar mot de miljöskyddskrav som ställs på likartade verksamheter vid det senare tillfället. Alternativet för tillståndsmyndigheten hade varit att avslå ansökan. Det framstod därför som praktiskt både för sökanden och berörda myndigheter att omprövningen sker i samband med att förlängningsfrågan avgörs. (Prop. 1980/81:92 s. 76.) När miljöskyddslagen upphörde att gälla och bestämmelsen inarbetades i miljöbalken uttalades att vid bedömning av frågan om förlängning av igångsättningstid ska motstående intressen beaktas (prop. 1997/98: 45, Del 2, s. 254). Som framgår av bestämmelsen finns det inte någon ovillkorlig rätt att få förlängd igångsättningstid. Det är dock inte meningen att tillståndsmyndigheten ska pröva tillståndets giltighet på nytt i samband med en prövning av förlängning (jfr NJA 2004 s. 885).

I detta fall fick bolaget under dåvarande firma Eka Chemicals Aktiebolag i deldom den 4 december 2008 tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet genom tillverkning av kalium- och natriumklorat samt väteperoxid. Bolaget fick sedan i dom den 2 mars 2012 en första förlängning av igångsättningstiderna. I samband med förlängningen år 2012 har det inte föreskrivits några nya eller strängare villkor. Endast en av etapperna, etapp 1 för kloratfabriken vars igångsättningstid 2012 hade förlängts till den 29 december 2015, har satts igång.

Sedan tillståndet gavs har det beslutats nya BAT-slutsatser, LVOC och CWW, som är aktuella för den verksamhet som bolaget bedriver. BAT-slutsatserna har sin grund i det s.k. industriutsläppsdirektivet, IED (2010/75/EU) som är ett minimidirektiv. Av artikel 14.3 i IED-direktivet följer att BAT-slutsatserna ska ligga till grund för fastställande av tillståndsvillkoren. Genom reglerna i industriutsläppsförordningen (2013:250) införs BAT-slutsatser som generella föreskrifter (jfr 9 kap 5 § miljöbalken). Slutsatser om kravnivå bryter igenom ett tidigare tillståndsbesluts rättskraft, 24 kap 1 § första stycket miljöbalken.

Syftet med att i en tillståndsdom föreskriva en igångsättningstid är som nämnts att ett tillstånd, när det tas i anspråk, inte ska bygga på föråldrad teknik. I samband med en förlängning kan tillståndsmyndigheten uppdatera villkor mot då gällande miljökrav i stället för att neka förlängning. Ny teknik eller skärpta miljökrav kan alltså utgöra miljömässiga skäl för en tillståndsmyndighet att i samband med en ansökan om förlängning kräva kompletteringar för att kunna avgöra om det finns skäl att föreskriva nya eller strängare villkor. Detta är i enlighet med den praxis som utvecklades av Koncessionsnämnden för miljöskydd. Nämnden, som lades ner då miljöbalken och miljödomstolarna infördes år 1999, har i ett beslut den 28 december 1994 i T 190/94 angående en ansökan om förlängd igångsättningstid angett bl.a. att det med hänsyn till att igångsättningstiden skulle bli så lång som åtta år och att miljökraven hade skärpts förelåg skäl för att föreskriva ändrade och/eller nya villkor. Nämnden meddelade därför ett prövotidsförordnande under vilket bolaget, ett pappersbruk, skulle utreda möjligheterna att begränsa utsläppen till vatten.

Bolaget har gjort gällande att frågan om nya eller strängare villkor ska prövas inom ramen för omprövningsförfarandet och inte i samband med en prövning om förlängd igångsättningstid. Mark- och miljööverdomstolen delar inte den bedömningen. Som framgått tidigare är skälet till att en igångsättningstid ska bestämmas då tillstånd till en verksamhet ges att ett tillstånd, när det tas i bruk, ska stämma överens med bästa möjliga teknik och i övrigt uppfylla de miljökrav som ställs på likartade verksamheter. En skillnad mellan att föreskriva nya eller strängare villkor vid en förlängning eller i samband med en omprövning är att verksamheten i det senare fallet redan har satts igång. Det är inte ändamålsenligt att en miljömyndighet, när en verksamhetsutövare

inte påbörjar sin verksamhet enligt givet tillstånd utan ansöker om förlängd igångsättningstid, ska behöva vänta till dess att möjligheterna till en omprövning finns och då först begära att det ska föreskrivas nya eller strängare villkor. Behoven kan föreligga redan i samband med att ansökan om förlängning görs och sannolikheten för det torde öka när tillståndsprövningen ligger ett flertal år tillbaka i tiden. En sådan ordning är inte heller kostnadseffektiv, varken för verksamhetsutövaren eller för berörda myndigheter. En sådan tolkning som bolaget förespråkar strider också mot ordalydelsen av 24 kap. 2 § andra stycket andra meningen miljöbalken. Därför ska en ansökan om förlängning innehålla tillräckligt underlag för att en tillståndsmyndighet ska kunna bedöma om det finns skäl att föreskriva om nya eller strängare villkor.

En ansökan om förlängd igångsättningstid är ett ansökningsmål och ansökan omfattas således av kravet på innehåll enligt 22 kap. 1 § miljöbalken. Det är mark- och miljödomstolen som avgör om ansökan är fullständig eller om sökanden ska föreläggas att avhjälpa bristerna enligt 22 kap. 2 § andra stycket miljöbalken.

För att domstolen ska kunna göra bedömningen om nya eller strängare villkor behövs bör således en ansökan om förlängd igångsättningstid innehålla uppgifter om hur villkoren säkerställer att kraven på bästa möjliga teknik uppfylls. Detta behov föreligger särskilt när det har gått lång tid sedan tillståndet gavs. Om en ansökan om förlängning, som i detta fall, skulle innebära en igångsättningstid på 13–16 år och det dessutom tillkommit nya BAT-slutsatser på området för verksamheten efter tillståndsprövningen ökar behovet. Nya BAT-slutsatser är dock ingen förutsättning för att nya eller strängare villkor ska kunna föreskrivas men däremot en indikation på att teknikutvecklingen inom verksamhetsområdet har gått framåt. Som framgått tidigare är alla verksamhetsutövare av en industriutsläppsverksamhet skyldiga att följa BAT-slutsatser men eftersom syftet med en igångsättningstid är att verksamheter ska ha aktuella villkor när verksamheten sätts igång bör villkoren då vara i överensstämmelse med bästa möjliga teknik. Dessutom ska industriutsläppsförordningens bestämmelser tillämpas som referens vid prövningar av tillståndsvillkor för industriutsläppsverksamheter (1 kap. 13 § industriutsläppsförordningen).

Naturvårdsverket har anfört att det inte av det underlag som bolaget har gett in, framför allt beträffande hur de nya BAT-slutsatserna uppfylls, går att bedöma om det föreligger skäl för tillståndsmyndigheten att föreskriva nya eller strängare villkor. Mark- och miljööverdomstolen gör samma bedömning.

Mark- och miljööverdomstolen finner, i likhet med mark- och miljödomstolen, att det inte finns skäl att nu avslå ansökan. Däremot finns det skäl att kräva ytterligare utredning för att kunna bedöma om det föreligger anledning att föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten. Denna bedömning bör göras av mark- och miljödomstolen som första instans. Naturvårdsverkets andrahandsyrkande ska därför bifallas och mark- och miljödomstolens dom undanröjas och målet återförvisas till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning. Då bör bolaget föreläggas att komplettera sin ansökan utifrån vad som har anförts tidigare.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B

Överklagande senast 2019-12-09

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv, Roger Wikström, referent, och Lars Olsson samt tekniska rådet Kerstin Gustafsson.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Emil von Schinkel.



ÖSTERSUNDS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DELDOM
2018-11-14
meddelad i
Östersund

Mål nr M 3343-17

PARTER

Sökande

Akzo Nobel Pulp and Performance Chemicals AB

Ombud: Advokat S.Å. W-S.

SAKEN

Ansökan om förlängd igångsättningstid för de ej idrifttagna etapperna vid kloratfabriken och väteperoxidfabriken vid anläggningen i Alby i Ånge kommun

DOMSLUT

Med ändring av vad som anges i dom den 2 mars 2012 i mål M 3013-11 förlänger Mark-och miljödomstolen igångsättningstiden för de ej idrifttagna etapperna vid kloratfabriken och väteperoxidfabriken vid Akzo Nobel Pulp and Performance Chemicals AB anläggning i Alby enligt följande:

Kloratfabriken

Etapp 2 2021-12-29

Etapp 3 2024-12-29

Väteperoxidfabriken

Etapp 1 2021-12-29

Etapp 2 2024-12-29

Dok.Id 297383

Postadress
Box 708
831 28 Östersund

Besöksadress
Storgatan 6

Telefon
063-15 06 00
E-post: mmd.ostersund@dom.se
www.ostersundstingsratt.domstol.se

Telefax
063-15 06 90

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:00

BAKGRUND

Miljödomstolen har i deldom i mål M 1390-07, den 4 december 2008 lämnat, Eka Chemicals Aktiebolag, numera Akzo Nobel Pulp and Performance Chemicals AB (nedan AkzoNobel) tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och utökad verksamhet vid AkzoNobels kloratfabrik respektive väteperoxidfabrik i Alby, Ånge kommun.

I deldomen anges under rubriken "Igångsättningstid" att den tillståndsgivna verksamheten ska ha satts igång inom vissa tidsintervall efter det att tillståndet vunnit laga kraft. I annat fall förfaller tillståndet för de etapper som inte har påbörjats. För kloratfabriken skulle etapp 1 ha satts igång inom tre år, etapp 2 inom sex år och etapp tre inom tio år. För väteperoxidfabriken skulle etapp ett ha satts igång inom fem år och etapp två inom tio år.

Tillståndet vann laga kraft den 29 december 2008.

Mark- och miljödomstolen har därefter i dom meddelad den 2 mars 2012 i mål M 3013-11 förlängt igångsättningstiderna. För kloratfabriken bestämdes att etapp ett skulle ha satts igång senast den 29 december 2015, att etapp två skulle ha satts igång senast 29 december 2017 och att etapp tre skulle ha satts igång senast 29 december 2020. För väteperoxidfabriken bestämdes att etapp ett skulle ha satts igång senast den 29 december 2017 och etapp två senast den 29 december 2020.

Etapp ett vid kloratfabriken har satts igång. Övriga etapper för kloratfabriken och väteperoxidfabriken har ännu inte anlagts och därför inte heller tagits i drift.

För verksamheten gällande villkor framgår av domslutet i 2008 års dom. Några ytterligare villkor har inte föreskrivits i 2012 års dom.

YRKANDE

AkzoNobel yrkar att mark-och miljödomstolen, med ändring av vad som anges i dom den 2 mars 2012 i mål M 3013-11, förlänger igångsättningstiden för de ej

idrifttagna etapperna vid kloratfabriken och väteperoxidfabriken vid AkzoNobels anläggning i Alby enligt följande.

Kloratfabriken

Etapp 2 2021-12-29

Etapp 3 2024-12-29

Väteperoxidfabriken

Etapp 1 2021-12-29

Etapp 2 2024-12-29

GRUND FÖR YRKANDET

Skälet till att utbyggnaden av kloratfabrikens etapp två och tre inte har påbörjats är att det saknas tillräcklig elförsörjning till anläggningen i Alby för att klara en högre produktionstakt än dagens. Utbyggnaden av elförsörjningen är mycket försenad men Vattenfall har nu kunnat påbörja projekteringen av den. AkzoNobel har fått besked om att kraftledningen kan börja leverera efter 2020 men någon mer detaljerad tidplan har inte kunnat lämnas.

Produktionen av väteperoxid är baserad på vätgas, vilken i sin tur utgör en biprodukt från klorattillverkningen. Eftersom produktionen av klorat inte har kunnat utökas utöver etapp ett så saknas tillräcklig mängd vätgas för det ska vara möjligt för AkzoNobel att utöka produktionen av väteperoxid.

Den ändrade marknadsbilden som följde på finanskrisen 2008 och den därmed vikande efterfrågan som låg till grund för förlängningen 2012 är borta och det råder nu en ökad efterfrågan av AkzoNobels produkter. Därmed finns det ett behov av att investera i utökad produktionskapacitet genom anläggandet av återstående etapper av kloratfabriken respektive väteperoxidfabriken. Detta kan ske när den utbyggda kraftledningen levererar.

Det finns enligt AkzoNobels uppfattning inte några miljömässiga skäl att inte förlänga de i tillståndet angivna tiderna och inte heller behov av att föreskriva ytterligare villkor.

Som rättslig grund enligt 24 kap 2 § miljöbalken anför AkzoNobel att den försenade utbyggnaden av kraftledningen är orsak till att AkzoNobel fått avbryta utbyggnaden av återstående etapper vid såväl kloratfabriken som väteperoxidfabriken.

Förseningen har inte kunnat förutses av AkzoNobel och ligger utanför AkzoNobels kontroll. AkzoNobel anser att det föreligger giltigt skäl för dröjsmålet och att förlängd tid kan medges. Eftersom AkzoNobel inte har kunnat få information om när kraftledningen kommer att vara utbyggd, mer än att det inte är före 2020, hemställer AkzoNobel att tiden förlängs med fyra år för respektive etapp.

Det skulle innebära synnerliga olägenheter om tillståndet till de ännu inte igångsatta etapperna av kloratfabriken och väteperoxidfabriken skulle förfalla, särskilt som utbyggnaden av kloratfabrikens etapp ett redan har genomförts och byggandet av den nya kraftledningen har påbörjats.

Det skulle också innebära synnerliga olägenheter om tillståndet skulle förfalla då en ny tillståndsprovning dels innebär en tidsutdräkt med risk för att viktiga affärer kan missas, dels att betydande ekonomiska resurser måste tas i anspråk för provningen. Dessa förhållanden kan inte anses motsvara miljönyttan av en ny tillståndsprovning.

En ny tillståndsprocess torde dessutom innebära en ökad belastning på mark- och miljödomstolen och berörda remissmyndigheter som inte är motiverad ur miljösynpunkt.

Bolaget anser att de villkor som har föreskrivits för verksamheten är relevanta och aktuella varför de kan ges fortsatt giltighet. BAT-slutsatser för rening och hantering av avloppsvatten och avgaser inom den kemiska sektorn har beslutats den 30 maj 2016 och ska följas i juni 2020.

Bolaget hemställer således att mark- och miljödomstolen förlänger tillståndet med fyra år i de delar det inte har kunnat tas i anspråk.

INKOMNA YTTRANDEN

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har förklarat att den inte har något att erinra mot att igångsättningstiden förlängs i enlighet med AkzoNobels yrkande.

Naturvårdsverket har yttrat sig och har därvid anfört att Naturvårdsverket medger AkzoNobels yrkande om förlängning av igångsättningstid under förutsättning att ansökan kompletteras med underlag för bedömning av de nya eller strängare villkor som kan behövas och, i förekommande fall, att sådana nya eller strängare villkor föreskrivs. I annat fall yrkar Naturvårdsverket att mark- och miljödomstolen avslår yrkandet om förlängd igångsättningstid.

Naturvårdsverket anför vidare följande. Naturvårdsverket anser att de skäl som AkzoNobel anför utgör grund för förlängning av igångsättningstiden enligt 24 kap. 2 § andra stycket miljöbalken. Förlängning kan ske på sätt som AkzoNobel yrkat. En förutsättning för detta är att det av underlaget i målet finns möjlighet att bedöma om det föreligger behov av att tillståndet uppdateras med skärpta eller nya villkor enligt 24 kap. 2 § andra stycket miljöbalken och, i förekommande fall, att en sådan uppdatering av tillståndet görs. Detta för att tillståndet ska vara uppdaterat enligt vad som nu kan anses utgöra bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § och rimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Eftersom ett sådant underlag saknas är det inte i nuläget möjligt att bifalla bolagets yrkande om förlängning av igångsättningstiden.

En ansökan om förlängning av igångsättningstid är ett ansökningsmål och ska bland annat uppfylla kraven om en ansökans innehåll.

Tillverkning av klorat omfattas av BAT-slutsatser för rening och hantering av avloppsvatten och avgaser inom den kemiska sektorn (CWW) som offentliggjordes den 9 juni 2016. Tillverkning av väteperoxid omfattas både av CWW ovan och av BAT-slutsatser för produktion av organiska högvolykmkemikalier (LVOC) som

offentliggjordes den 7 december 2017. I LVOC är det de allmänna BAT-slutsatserna i kapitel 1 (BAT 1-19) och BAT-slutsatserna för produktion av väteperoxid i kapitel 11 (BAT 86-90) som är av intresse i detta fall.

BAT-slutsatser ska ligga till grund för fastställande av tillståndsvillkor direkt efter det att de har offentliggjorts. För att kunna bedöma vilka nya eller strängare villkor som kan behövas till följd av offentliggjorda BAT-slutsatser för CWW och LVOC behöver ansökan kompletteras med hur AkzoNobel säkerställer att utbyggnaden av klorat- och väteperoxidtillverkningen återspeglar bästa tillgängliga teknik.

När det gäller BAT-slutsatser med utsläppsvärden ska det vid tillståndsprövning läggas särskild vikt vid att säkerställa att så låga utsläppsnivåer som möjligt klaras. Ansökan behöver kompletteras med en redovisning av vilka teknikval (processteknik och/eller reningsteknik) som kommer att göras för att återspegla bästa tillgängliga teknik.

Naturvårdsverket anser således att AkzoNobel behöver inkomma med kompletteringar i nu redogjorda delar och i förekommande fall inkomma med förslag om nya villkor. Detta innebär att det i nuläget inte är möjligt att bifalla yrkandet om förlängning av igångsättningstiden.

Det finns inte någon ovillkorlig rätt till förlängd igångsättningstid även om förutsättningarna härför skulle föreligga. Istället *kan* tillståndsmyndigheten förlänga tiden. Om tillståndsmyndigheten väljer att förlänga igångsättningstiden *får* den föreskriva nya eller stängare villkor efter vad som är skäligt. Enligt Naturvårdsverket kan en tillståndsmyndighet svårligen ta ställning till vad som är skäligt om underlaget är bristfälligt. Att i ett läge när underlaget är bristfälligt inte kunna kräva komplettering med erforderligt underlag skulle medföra att en tillståndshavare som ger in ett bristfälligt underlag skulle få uppenbara fördelar i förhållande till en som ger in ett underlag på vilket det är möjligt att bedöma behovet av nya eller strängare villkor.

Naturvårdsverkets ståndpunkt i detta avseende vinner även stöd i Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, slutliga beslut 2017-02-16 i mål nr M 1340-16. Mark- och

miljödomstolen har i beslutet undanröjt begäran om förlängd igångsättningstid och återförvisat målet till underinstansen för fortsatt handläggning med hänvisning till att det aktuella tillståndet behövde förenas med villkor till skydd för rennäringsen och att ytterligare utredning var nödvändig för att kunna pröva vilka villkor som skulle föreskrivas för verksamheten.

Att en bristfällig utredning inte utan vidare kan accepteras ifråga om ansökan om förlängd igångsättningstid enligt 29 § miljöskyddslagen (1969:387), vilken i aktuellt avseende motsvarar 24 kap. 2 § andra stycket miljöbalken, följer av äldre praxis. Att det kan vara relevant att hänvisa till äldre bestämmelser och tillhörande praxis följer av Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2016-0517 i mål nr 9024-15, i vilket domstolen hänvisat till vattenlagen (1983:291) och äldre vattenrättsliga praxis vid tillämpning av 24 kap. 2 § miljöbalken. Koncessionsnämnden fann i beslut 190/94 att det fanns anledning att vid beslut om förlängd igångsättningstid föreskriva ändrade och/eller nya villkor. Eftersom underlaget för att fastställa sådana inte fanns förelades bolaget att under en prövotid genomföra vissa utredningar och redovisa förslag till ytterligare skyddsåtgärder.

Naturvårdsverket gör inte gällande att några miljömässiga förutsättningar i anläggningens omgivning har ändrats på ett sådant sätt att det av den anledningen finns behov av nya eller strängare villkor. Detta är emellertid inte den enda grunden för att förskriva nya eller strängare villkor. Naturvårdsverket anser att frågan om vad som utgör bästa möjliga teknik också är en omständighet som kan utgöra grund för nya eller strängare villkor. Detta stöds av uttalanden i doktrinen om motivet för att ha en igångsättningstid. Enligt uttalandena anges motivet för att ha en igångsättningstid vara att det tillstånd som lämnats ska bygga på bästa möjliga teknik (2 kap. 3 § miljöbalken) Finns ingen tidsbegränsning av när ett tillstånd får tas i anspråk kan det innebära att tekniken när tillståndet väl tas i anspråk inte längre är det bästa; en teknisk utveckling kan ha skett under mellantiden som gör att den teknik som tillståndet bygger på inte längre motsvarar den bästa. Naturvårdsverket anser därför att om det finns anledning att förlänga igångsättningstiden ska det

därmed också prövas om det finns anledning att uppdatera villkoren med hänvisning till 2 kap. 3 § miljöbalken.

Detta stöds även av ovan nämnda beslut från Koncessionsnämnden (190/94), i vilket det bl.a. framgår att skäl för att föreskriva ändrade och/eller nya villkor vid en ansökan om förlängd igångsättningstid kan vara att krav ifråga om miljöskyddsåtgärder inom en viss bransch skärpts. I förarbetena till miljöskyddslagen anges vidare att om det vid tidpunkten för prövning av frågan om förlängning har gått en längre tid från det att tillståndsbeslutet meddelades finns risk för att de ursprungligen fastställda villkoren inte svarar mot de miljöskyddskrav som ställs på likartade verksamheter vid det senare tillfället, varför det framstår som praktiskt för sökanden och berörda myndigheter att omprövningen sker i samband med att förlängningsfrågan avgörs. Enligt Naturvårdsverket gör sig dessa skäl alltså gällande och det kan konstateras att BAT-slutsatserna enligt såväl LVOC som CWW offentliggjorts efter det att AkzoNobel erhöll sitt nuvarande tillstånd för verksamheten.

Naturvårdsverket uppfattar det som att AkzoNobel i och för sig inte invänder mot att BAT-slutsatserna enligt CWW och LVOC skulle kunna användas som referens för prövning av villkor i en tillståndsprövning, men att en ansökan om igångsättningstid inte är att jämföra med en tillståndsprövning. Naturvårdsverket invänder mot denna slutsats. Vid tillämpningen av vad som är att betrakta som bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken bör all tillgänglig kunskap beaktas. En sådan källa till kunskap är bl.a. den nedre nivån i intervallet för utsläpp reglerat i en BAT-AEL. Enligt praxis kan även ännu icke beslutade och offentliggjorda BAT-slutsatser utgöra underlag för bedömning av vad som är bästa möjliga teknik. För den aktuella verksamheten finns beslutade och offentliggjorda BAT-slutsatser. Av art. 14.3 industriutsläppsdirektivet följer att BAT-slutsatserna ska ligga till grund för fastställande av tillståndsvillkor. Detta gäller direkt efter att de offentliggjorts. Att den prövning som ska göras vid en ansökan om förlängning om igångsättningstid inte är att fullt ut jämföra med en tillståndsprövning, t.ex. ska inte en förnyad tillåtelseprövning för verksamheten göras (NJA 2004 ref. 885), är enligt Naturvårdsverket av mindre betydelse eftersom det vid en ansökan om förlängning

av igångsättningstid finns möjlighet att ompröva och fastställa tillståndsvillkor. Mot bakgrund av detta och vad som anförts ovan anser Naturvårdsverket att det är uppenbart att BAT-slutsatserna enligt såväl CWW som LVOC ska ligga till grund för en bedömning av vad som kan anses vara skäliga nya eller strängare villkor.

AkzoNobel har genmält. AkzoNobel konstaterar att såväl länsstyrelsen som Naturvårdsverket medger yrkandet. Naturvårdsverkets medgivande är dock villkorat av förutsättningen att ansökan kompletteras med underlag för bedömning av de nya eller strängare villkor som kan behövas och, i förekommande fall, att sådana nya eller strängare villkor föreskrivs. I annat fall yrkar Naturvårdsverket att mark- och miljödomstolen avslår yrkandet.

Naturvårdsverkets villkorade medgivande avser frågan om underlag för bedömningen av om det bör föreskrivas nya eller strängare villkor för en förlängd igångsättningstid. Det är enligt AkzoNobels mening inte en grund för avslag av ansökan om förlängning.

AkzoNobel anser inte att de miljömässiga förutsättningarna i anläggningens omgivning har ändrats sedan tillståndet meddelades, och därmed inte att det finns behov av nya eller strängare villkor. Det saknas därför skäl att kräva ytterligare underlag i denna fråga.

Som framgår av ansökan och av Naturvårdsverkets yttrande är anläggningen en industriutsläppsverksamhet som omfattas av BAT-slutsatser. Det är oklart om BAT-slutsatserna för rening och hantering av avloppsvatten och avgaser inom den kemiska sektorn (CWW) ska anses vara en huvudslutsats som ska följas senast fyra år efter offentliggörandet den 9 juni 2016 eller en horisontell slutsats, som hanteras som en sidoslutsats, och som därmed ska följas när huvudslutsatsen BAT-slutsatser för produktion av organiska hög-volymkemikalier (LVOC) ska följas, nämligen den 7 december 2021. Oavsett vilket så är frågan nu om dessa slutsatser ska användas som referens vid en ansökan om förlängd tid för igångsättning, vilket inte är detsamma som en tillståndsprövning. När tillstånd lämnas ska de villkor som är

miljömässigt motiverade föreskrivas och om det finns beslutade BAT-slutsatser ska dessa användas som referens vid mark- och miljödomstolens bedömning.

AkzoNobel ifrågasätter om motsvarande bedömning ska göras när frågan om förlängd igångsättningsperiod prövas.

AkzoNobel anser inte att det finns något miljömässigt skäl att komplettera ansökan med ytterligare underlag för bedömningen av om det ska föreskrivas nya eller strängare villkor. AkzoNobel ser inte heller att det faktum att det har beslutats om BAT-slutsatser gör att dessa ska användas som referens vid bedömning av om det finns behov av nya eller strängare villkor.

AkzoNobel uppfattar att den fråga som Naturvårdsverket driver är den principiella frågan om det för en industriutsläppsverksamhet krävs att ansökan om förlängd igångsättningsperiod, för att vara fullständig, ska omfatta en redogörelse för hur verksamheten i allmänhet uppfyller de BAT-slutsatser som meddelats, och i synnerhet hur utsläppen förhåller sig till den nedre nivån i intervallet för beslutade BAT-AEL och därmed hur verksamheten förhåller sig till bästa möjliga, inte bästa tillgängliga, teknik.

När möjligheten att meddela nya eller strängare villkor vid förlängd igångsättningsperiod infördes i miljöskyddslagen den 1 juli 1981 som ett alternativ till att Koncessionsnämnden skulle avslå ansökan för att få till en omprövning av villkoren, var det det miljömässiga behovet som var grunden för de nya eller strängare villkoren. Någon ändring av denna bestämmelse, som numera finns i miljöbalken, har inte skett i och med industriutsläppsförordningens ikraftträdande. Industriutsläppsförordningens och miljöbalkens regelverk gäller parallellt och är inte beroende av varandra, även om industriutsläppsförordningens bestämmelser ska tillämpas som referens vid tillståndsprövningar av industriutsläppsverksamheter.

Behovet av nya eller strängare skäliga villkor ska enligt AkzoNobels mening utgå från det miljömässiga behovet, inte utifrån om det har meddelats BAT-slutsatser

sedan tillståndsprövningen. Underlaget i denna ansökan är tillräckligt för att pröva sakfrågan som handlar om det finns skäl att besluta om förlängd igångsättningstid samt frågan om behovet av skäligena nya eller strängare villkor.

Vad avser uppfyllandet av de slutsatser som har offentliggjorts så faller det på sin egen orimlighet att AkzoNobel skulle uppföra en ny processdel som inte uppfyller kraven som AkzoNobel vet måste följas inom en snar framtid. Det är självklart att AkzoNobel inte investerar stora belopp i uppförandet av en anläggning som inte klarar kända krav som införts i svensk författning.

Att en bristfällig utredning inte utan vidare kan accepteras vid en prövning är en självklarhet och behöver inte bemötas särskilt. Frågan vid varje enskild prövning är vilket underlag som krävs i just det målet. AkzoNobel anser inte att utredningen i detta mål är bristfällig.

AkzoNobel har ingivit den redovisning av uppfyllandet av BAT-slutsatserna för rening och hantering av avloppsvatten och avgaser inom den kemiska sektorn (CWW) som ingivits till tillsynsmyndigheten i samband med miljörapporten. Av redovisningen framgår att verksamheten redan nu utan vidare åtgärder uppfyller samtliga BAT-slutsatser. AkzoNobel går för närvarande igenom BAT-slutsatserna för produktion av organiska högvolykmkemikalier (LVOC) som offentliggjordes den 7 december 2017. AkzoNobels uppfattning hittills är att även dessa slutsatser följs av verksamheten.

AkzoNobel vill framhålla att det råder en osäkerhet avseende om BAT-slutsatserna för rening och hantering av avloppsvatten och avgaser inom den kemiska sektorn, CWW, ska anses vara en huvudslutsats som ska följas i juni 2020 eller en horisontell slutsats som ska gälla som sidoslutsats som ska följas först fyra år efter att huvudslutsatserna för huvudverksamheten offentliggjorts. CWW offentliggjordes den 9 juni 2016. Vid den tidpunkten var den allmänna uppfattningen att CWW var en horisontell slutsats som ska gälla som sidoslutsats som inte skulle följas förrän en huvudverksamhets huvudslutsatser offentliggjordes, d.v.s. långt

senare. I början av 2017 uppmärksammades bolaget på att Naturvårdsverket i slutet av december 2016 på sin hemsida överraskande angivit i ett utlåtande att CWW ska betraktas som huvudslutsats i Sverige och inte som en sidoslutsats inom den kemiska sektorn. I juni 2017 uppdaterade Naturvårdsverket sitt utlåtande på hemsidan till "CWW BAT kan komma att utgöra huvudslutsatser". AkzoNobels uppfattning är därför liksom före Naturvårdsverkets utlåtande i december 2016 att CWW är en horisontell slutsats som ska gälla som sidoslutsats och som därmed ska följas när huvudslutsatser för huvudverksamheten ska följas.

Vad avser byggandet av kraftledningen är läget idag det att Vattenfall planerar att lämna in ansökan om nätkoncession hösten 2018.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har avgjort målet utan huvudförhandling.

Enligt 24 kap. 2 § andra stycket miljöbalken kan tillståndsmyndigheten förlänga igångsättningstiden om tillståndshavaren visar giltigt skäl för dröjsmålet eller att synnerliga olägenheter skulle uppstå om tillståndet förfaller. I samband med detta får tillståndsmyndigheten föreskriva nya eller strängare villkor efter vad som är skäligt.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att länsstyrelsen inte har några erinringar mot att AkzoNobels yrkande bifalles. Inte heller Naturvårdsverket har några invändningar i sak mot att igångsättningstiden förlängs, förutsatt att vissa ytterligare utredningar först redovisas.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att AkzoNobel haft giltiga skäl för dröjsmålet att ta tillståndet i anspråk vad avser de återstående etapperna. Förutsättningar för att bifalla AkzoNobels yrkande om förlängd igångsättningstid är därmed för handen.

Domstolen har härefter att ta ställning till om det finns anledning att föreskriva nya eller strängare villkor. Bolaget har i den delen anfört att det inte finns några miljömässigt motiverad anledning att ompröva de gällande villkoren. Naturvårdsverket förefaller heller inte anse att några miljömässiga krav talar för en omprövning av villkoren utan snarare driver den principiella frågan om det för en industriutsläppsverksamhet krävs att ansökan om förlängd igångsättningstid, för att vara fullständig, ska omfatta en redogörelse för hur verksamheten i allmänhet uppfyller de BAT-slutsatser som meddelats.

Domstolen gör i den delen bedömningen att även om förutsättningar för att ompröva villkoren formellt föreligger så ska det i det enskilda fallet föreligga skäl att meddela nya eller strängare villkor. Dessa skäl ska vidare vara miljömässigt motiverade. AkzoNobel har i målet redogjort för de utredningar som genomförts. Det har inte i målet anförts något egentligt skäl till varför det finns anledning att ompröva de gällande villkoren utan hänvisning har endast skett till de nya BAT-slutsatser som AkzoNobel har att följa. Domstolen anser därför sammantaget att det inte finns anledning att kräva ytterligare utredning utan att den föreliggande utredningen är tillräcklig för att pröva AkzoNobels ansökan om förlängd igångsättningstid.

Domstolen konstaterar sammanfattningsvis att AkzoNobel visat att skäl föreligger att förlänga igångsättningstiden. Det har heller inte framkommit några skäl för varför det finns anledning att kräva ytterligare utredning i målet och inte heller några skäl för att det finns anledning att meddela nya eller strängare villkor än de som föreskrivits för AkzoNobel. AkzoNobels yrkande om förlängd igångsättningstid ska därför bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se **bilaga 1** (MMD-01)

Överklagande senast den 5 december 2018. Prövningstillstånd krävs

På mark- och miljödomstolens vägnar

Lars Nyberg

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Lars Nyberg, ordförande, och tekniska rådet Lars-Gunnar Sjölund.



Hur man överklagar

Dom i mark- och miljödomstol som första instans

MMD-01

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga inom 3 veckor

Överklaga skriftligt inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Överklaga efter att motparten överklagat

Om ena parten har överklagat i rätt tid, har den andra parten också rätt att överklaga även om tiden har gått ut. Det kallas att anslutningsöverklaga.

En part kan anslutningsöverklaga inom en extra vecka från det att överklagandetiden har gått ut. Ett anslutningsöverklagande måste alltså komma in inom 4 veckor från domens datum.

Ett anslutningsöverklagande upphör att gälla om det första överklagandet dras tillbaka eller av något annat skäl inte går vidare.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis.

Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.

4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.

5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.



Hur man överklagar Mark- och miljööverdomstolens avgörande

Den som vill överklaga Mark- och miljööverdomstolens avgörande ska göra det genom att skriva till Högsta domstolen. Överklagandet ska dock skickas eller lämnas till Mark- och miljööverdomstolen.

Senaste tid för att överklaga

Överklagandet ska ha kommit in till Mark- och miljööverdomstolen senast den dag som anges i slutet av Mark- och miljööverdomstolens avgörande.

Beslut om häktning, restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken eller reseförbud får överklagas utan tidsbegränsning.

Om överklagandet har kommit in i rätt tid, skickar Mark- och miljööverdomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Högsta domstolen.

Prövningstillstånd i Högsta domstolen

Det krävs prövningstillstånd för att Högsta domstolen ska pröva ett överklagande. Högsta domstolen får meddela prövningsstillstånd endast om

1. det är av vikt för ledning av rätts-tillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen eller om
2. det finns synnerliga skäl till sådan prövning, så som att det finns grund för resning, att domvilla förekommit eller att målets utgång i Mark- och

miljööverdomstolen uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Överklagandets innehåll

Överklagandet ska innehålla uppgifter om

1. klagandens namn, adress och telefonnummer,
2. det avgörande som överklagas (domstolens namn och avdelning samt dag för avgörandet och målnummer),
3. den ändring i avgörandet som klaganden begär,
4. de skäl som klaganden vill ange för att avgörandet ska ändras,
5. de skäl som klaganden vill ange för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
6. de bevis som klaganden åberopar och vad som ska bevisas med varje bevis.

Förenklad delgivning

Om målet överklagas kan Högsta domstolen använda förenklad delgivning vid utskick av handlingar i målet, under förutsättning att mottagaren där eller i någon tidigare instans har fått information om sådan delgivning.

Mer information

För information om rättegången i Högsta domstolen, se www.hogstodomstolen.se