



ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2018-06-18 i mål nr M 5505-17, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. AE

2. SE

3. LI
J

4. KE

5. GJ

6. B-GP

7. HP

8. ER

9. KR

Dok.Id 1500460

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
---	---	---	---------------------------------	---

Motparter

1. AB Tetra Pak

Ombud: MW

2. Länsstyrelsen i Skåne län

3. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

SAKEN

Tillstånd enligt miljöbalken till miljöfarlig verksamhet på fastigheterna A och B i Lunds kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens dom och avslår AB Tetra Paks ansökan om tillstånd.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

AE, SE, LI, KE, GJ, B-GP, HP, ER och KR (AE m.fl.) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa Miljöprövningsdelegationens beslut att avslå AB Tetra Paks ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

AB Tetra Pak (bolaget) har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

Länsstyrelsen i Skåne län har tillstyrkt att Miljöprövningsdelegationens avslagsbeslut fastställs.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har getts tillfälle att yttra sig i målet och har varken motsatt sig eller tillstyrkt en ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

AE m.fl. har åberopat detsamma som i underinstanserna och sammanfattningsvis anfört följande:

Validiteten av de genomförda riskutredningarna kan ifrågasättas eftersom de har gett så olika resultat. I den senaste riskutredningen har visserligen en vedertagen metod för riskanalyser använts, men för flera väsentliga parametrar har felaktiga ingångsvärden använts. Det gör att utredningen inte helt tar höjd för ett värsta scenario och därmed inte kan anses vara tillräckligt konservativ. S:t Larsparken, där det finns flera förskolor samt grund- och gymnasieskolor, bör på grund av områdets demografi vara den dimensionerande riktningen vid ett värsta scenario. En betydligt högre befolkningstäthet bör därför antas. Vidare består en större del av befolkningen i området av barn, dvs. mycket känsliga individer, än vad som gäller enligt den schablon

som har använts i riskutredningen. Den huvudsakliga verksamheten i området innebär också att den andel av befolkningen som kan antas befinna sig utomhus dagtid måste skattas högre. Den senaste riskutredningen visar på avsevärt mer allvarliga konsekvenser än föregående utredningar och en ny risksimulering med nämnda utgångspunkter skulle medföra ett ännu större skadeutfall. I riskutredningen har vidare antagits en högre temperatur än vad som råder under kyliga vinterdagar som betraktas som särskilt ogynnsamma väder- och vindförhållanden.

Konsekvenserna av ett eventuellt utsläpp av ammoniak är oacceptabla. De åtgärder som bolaget utfört och åtagit sig att utföra är inte tillräckliga för att minimera konsekvenserna av ett utsläpp. Kylanläggningens utformning kan inte anses utgöra bästa möjliga teknik för att i tillräcklig utsträckning minimera olägenheterna för människors hälsa och den oro som den inneboende risken i anläggningen medför.

AB Tetra Pak har åberopat detsamma som i underinstanserna och sammanfattningsvis tillagt följande:

Behovet av kyla

Tillverkningen av förpackningsmaterial har visserligen lagts ned på Råbyholm, men verksamheten har utökats i andra delar. Kylanläggningen är en absolut förutsättning för att nuvarande verksamheter, som bl.a. består av utveckling av förpackningsmaterial och produktion av reservdelar till förpackningsmaskiner, ska kunna bedrivas där. Det har också tillkommit ett betydande behov av kylning av serveranläggningar. Under 2018 användes 75–80 procent av kylanläggningens maximala kapacitet och överkapaciteten behövs eftersom det finns planer på att flytta ytterligare en fabrik till området.

Kylanläggningen

Anläggningen är väl anpassad för den industriella verksamhet som bedrivs på området. Ett annat köldmedium än ammoniak kan inte användas i anläggningen. Ett byte av medium skulle kräva en helt ny kylanläggning med sämre prestanda och kraftigt ökad energiförbrukning. Den befintliga anläggningen uppfyller samtliga krav för bästa tillgängliga teknik (BAT) i tillämpligt BREF-dokument för industriella kylsystem.

Det finns ett flertal förebyggande och begränsande barriärer inbyggda i anläggning och organisation. Den största mängden vätska från kyltornen finns i köldmediebehållaren inne i tankrummet. Tanken är placerad inomhus och det finns en scrubber/nödventilation i utrymmet. I händelse av ett läckage i samband med servicearbete finns utbildad och tränad personal på plats som snabbt kan sektionera och stänga in den läckande anläggningsdelen vilket kraftigt reducerar läckaget. Vid ett liknande läckage i gasfas kan respektive kyltorn också sektioneras med ventiler vilket uppskattningsvis skulle begränsa den läckande anläggningsdelen till en tredjedel.

Riskutredningen

Under målets handläggning i Mark- och miljööverdomstolen har riskkonsulten FN, på uppdrag av bolaget, kompletterat riskutredningen. I den reviderade utredningen har konsekvensberäkningarna gjorts med den nya versionen av modellen ”Spridning i luft”, version 2.0. Vidare har vindhastigheten minskats från 3 m/s till 2 m/s i väderscenariot ogynnsamt väder, vilket ger ett längre konsekvensområde. Beräkningsmodellen är teoretisk med flera förenklingar som ger ett överskattat resultat. Slutsatserna i den uppdaterade riskutredningen är desamma som redovisats i den tidigare versionen av riskutredningen. Anläggningen är säker, robust och förenad med ytterst små risker. Troliga orsaker till utsläpp av ammoniak har åtgärdats med ombyggnation, tekniska system och säkerhetsrutiner. Intelligande bebyggelse kan endast påverkas av ett utsläpp om flera säkerhetssystem fallerar och en rad samverkande yttre faktorer föreligger.

Inbyggnad av kylanläggningen/indirekt kylsystem

I dag är kylanläggningen delvis indirekt på så sätt att den är indirekt på förångarsidan och direkt på kondensorsidan. En övergång till ett helt indirekt system kräver en ombyggnad av anläggningen för en annan typ av kylprocess. En sådan åtgärd är inte motiverad i ett riskhänseende. Hur åtgärden påverkar risken måste bedömas med hänsyn till den mycket låga risknivå som föreligger idag. Genom en inbyggnad minskas risken, men från en redan mycket låg nivå. En inbyggnad kommer dessutom att medföra en kraftigt ökad energiförbrukning och ökade kostnader för ombyggnation

och underhåll. Kostnaden för att minska en risk som redan är oerhört liten står därför inte i proportion till nyttan med en sådan åtgärd.

Kostnaderna för en så kallad inbyggnad av kylanläggningen har kalkylerats till drygt 23 miljoner kr. Hela kostnaden är nödvändig för att en inbyggnad ska kunna komma till stånd. En inbyggnad förväntas inte medföra några besparingar i form av kostnadsminskningar, tvärtom skulle driftskostnaden bli större på grund av ökad energiförbrukning. Sedan 1999 och fram till idag har bolaget totalt investerat ca 45 miljoner kronor i kylanläggningen. Bolaget har dessutom åtagit sig ytterligare skyddsåtgärder till betydande belopp.

Länsstyrelsen har åberopat detsamma som i underinstanserna och sammanfattningsvis tillagt följande:

Efter de senast genomförda ändringarna i riskutredningen har antalet personer som riskerar att bli svårt skadade eller att dö ökat. Resultatet visar att utfallet varierar kraftigt beroende på ingångsvärden och beräkningsmodell vilket måste beaktas vid bedömningen. Vidare har det i riskutredningen inte tagits hänsyn till att antalet människor som bor och vistas i närområdet har ökat och att det finns ytterligare planer på expansion och förtätning i området. Bolaget saknar intern räddningstjänst. Vid ett läckage kan det ta omkring tio minuter innan kommunens räddningstjänst kan vara på plats och påbörja en insats. På grund av tryckförhållandena sker det största utsläppet under de första tio minuterna.

Även om en risk objektivt sett är mycket låg eller obefintlig ska bolagets enskilda intresse av att bedriva verksamheten vägas mot sakägarnas oro med anledning av verksamheten. Med beaktande av de närboendes oro kan den sökta verksamheten inte anses förenlig med kravet på att lokaliseringen ska vara lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och för miljön. Bolaget har inte visat att de försiktighetsmått som bolaget planerar att vidta för att minimera den objektiva risken för olyckor är tillräckligt långtgående för att lokaliseringen ska vara lämplig.

MSB har anfört i huvudsak följande:

MSB har vid bedömningen av tidigare riskutredning ansett att den håller god kvalitet och att det inte finns tillräckliga skäl att upphäva mark- och miljödomstolens dom. Den senast genomförda riskutredningen är en bra riskanalys. Myndigheten har gjort en teknokratisk granskning av utredningen utan att gå in på detaljnivå. Myndigheten vill dock inte ta ställning till bolagets ansökan.

Den fysiska planeringen av ett samhälle kan inte utgå och dimensioneras utifrån värsta fall. För att minimera sannolikheten för och konsekvenserna av att ett värsta fall inträffar ska dock ett sådant ligga till grund vid prövningen av vilka skyddsåtgärder som måste genomföras. Ett värsta fall är också relevant utifrån ett räddningstjänst- och insatsperspektiv. Bolagets åtaganden avseende säkerhetshöjande åtgärder är relevanta riskreducerande och skadebegränsande åtgärder som bör genomföras.

UTREDNINGEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Mark- och miljööverdomstolen har haft sammanträde i målet. Vid sammanträdet har på bolagets begäran BS hörts som sakkunnigt vittne och en film från anläggningsområdet vid Råbylund spelats upp.

Bolaget har i Mark- och miljööverdomstolen åberopat samma skriftliga utredning som i mark- och miljödomstolen. Bolaget har här även åberopat revideringar av riskutredningen och kommentarer av FN vid Briab Brand & Riskingenjörerna AB samt en kostnadskalkyl för en ombyggnad av kylsystemet.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

AB Tetra Pak har sedan 1986 ett tillstånd enligt äldre lagstiftning för tillverkning av förpackningsmaterial för flytande livsmedel inom kvarteret A i Lunds kommun. Efter tillståndsprövningen har bolaget år 2002 tagit i drift en kylanläggning med ammoniak som köldmedium. Detta gjordes efter anmälan till kommunen och

anläggningen innehåller idag drygt 8 000 kg ammoniak. Bolaget har ansökt om förnyat tillstånd enligt miljöbalken för fortsatt verksamhet med samma produktionsmängd men där kylanläggningen ingår. Huvudfrågan som Mark- och miljööverdomstolen ska pröva, och som underinstanserna har bedömt olika, är om kylanläggningen med ammoniak hindrar att tillstånd ges.

En verksamhetsutövare ska enligt 2 kap. 3 § miljöbalken utföra de skyddsåtgärder och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Detta gäller, enligt 7 § i samma kapitel, i den utsträckning det inte kan anses orimligt med hänsyn till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Den riskutredning med kompletteringar som bolaget har låtit genomföra belyser de allvarliga konsekvenser som ett stort utsläpp av ammoniak skulle kunna leda till. I den reviderade riskutredningen, daterad den 29 september 2016, och i senare utredningar redovisas inte längre någon jämförbar bedömning av sannolikhet för de olika utfallen. I stället belyses risknivån genom att beräknad konsekvens beaktas tillsammans med de särskilda omständigheter som krävs för att konsekvensen ska inträffa. Bolaget har understrukit att ett storskaligt utsläpp förutsätter en händelsekedja av var för sig mycket osannolika händelser och att det, för att personer som vistas i närområdet ska skadas, därutöver förutsätts en rad samverkande och var för sig osannolika förhållanden.

I riskutredningen redovisas skadefall för det förhållande att vinden blåser mot det område där befolkningstätheten är som störst. Utredningen redovisar avstånd mellan kylanläggningen och intilliggande områden enligt följande: I norr ett område med flerbostadshus och enstaka enbostadshus på ett avstånd av 350 meter, i söder enbostadshus och ett mindre industriområde på ett avstånd av 180 meter, i öster ett område med ungdomshem samt kontors- och produktionslokaler på ett avstånd av 850 meter och i väster ett område med flerbostadshus, kontorsbyggnader, sjukvårdsanläggningar, hotell, skolor och friluftsbad på ett avstånd av 300 meter.

Även om befolkningstätheten är störst i områdena norr och väster om anläggningen och skadefallet motsvarar den tätaste sektorn bedömer Mark- och miljööverdomstolen att vid alla vindriktningar utom mot öster är avståndet till känsliga områden så kort att konsekvenserna av ett utsläpp kan bli allvarliga. Möjligheterna att sätta sig i säkerhet, vilket skulle minska antalet skadade jämfört med det redovisade, begränsas av det snabba förloppet för händelserna. Samtidigt ska noteras, som länsstyrelsen påpekat, att bolaget saknar intern räddningstjänst vilket innebär att det är den kommunala räddningstjänsten som ska ingripa vid ett utsläpp och att det kan beräknas ta omkring tio minuter innan den är på plats och kan påbörja insatsen.

För de allvarligaste skadefallen krävs också att det råder ogynnsamt väder. Av redovisningen framgår att sådan väderlek kan förväntas förekomma under 30 procent av tiden. Det är således inte osannolikt att sådant väder skulle råda vid en olycka med större utsläpp.

Flera viktiga delar av den händelsekedja och de omständigheter som skulle innebära en risk för dödsfall och ett antal svårt skadade kan inte bedömas som osannolika. Mot den bakgrunden anser Mark- och miljööverdomstolen att den totala risken efter de åtgärder bolaget åtagit sig att genomföra inte visats vara så liten att ytterligare försiktighetsåtgärder inte behövs.

Det BREF-dokument som bolaget hänvisar till stöder inte att den aktuella anläggningen, med delvis indirekt system och med en stor mängd ammoniak, skulle vara bästa tillgängliga teknik. BREF-dokumentet omfattar inte frågor om köldmedium, som till exempel ammoniak. Därutöver är BREF-dokumentet av äldre datum och redovisar vad som var bästa tillgängliga teknik när underlaget togs fram före år 2001. Även anläggningen är förhållandevis gammal, med ett teknikval från 2002 eller tidigare. Dessa aspekter bör beaktas vid bedömningen av rimliga riskminskande förändringar av anläggningen.

Bolaget har redan genomfört åtgärder och åtagit sig att genomföra vissa ytterligare åtgärder för att hindra eller minska verkningarna av ett utsläpp av ammoniak. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att dessa är motiverade men inte tillräckliga. Bolaget

har under målets handläggning här utrett en så kallad inbyggnad av kylanläggningen. Detta skulle enligt en komplettering till riskutredningen ha den effekten att färre personer riskerar att drabbas av svåra skador och att inga dödsfall kan förväntas. Risknivån efter denna åtgärd, eller annan åtgärd med samma effekt, synes stämma överens med den bedömning av acceptabel risk som bolaget framfört tidigare i målet, dvs. att för scenarier med låg eller mycket låg sannolikhet bedöms konsekvenser i form av enstaka svårt skadade vara acceptabla medan dödsfall är oacceptabla oavsett sannolikhet.

Även om sannolikheten för att ett stort utsläpp ska inträffa är liten, måste konsekvenserna alltså anses så allvarliga att varje minskning av risknivån är av betydelse. Det underlag med kostnadsberäkning för riskminskande åtgärder som bolaget presenterat är inte tillräckligt för att ytterligare säkerhetsåtgärder ska anses orimliga i förhållande till nyttan med dem. Mark- och miljööverdomstolen anser som Miljöprövningsdelegationen att verksamheten med nuvarande kylanläggning inte kan ges tillstånd. Överklagandet ska därför bifallas, mark- och miljödomstolens dom upphävas och tillståndsansökan avslås.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Per Sundberg, Roger Wikström och Birgitta Bylund Uddenfeldt, referent, samt tekniska rådet Kerstin Gustafsson.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Fredrika Blom.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2018-06-18
meddelad i
Växjö

Mål nr M 5505-17

PARTER

Klagande
AB Tetra Pak

Ombud: ME och MW

Motparter

1. KD

2. TD

3. KE

4. AE

5. SE

6. FG

7. RG

8. LI

9. SI

10. GJ

Dok.Id 442097

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: mmd.vaxjo@dom.se www.vaxjotingsratt.domstol.se	0470-253 46	måndag – fredag 08:00–16:00

11. Länsstyrelsen i Skåne län

12. B-GP

13. HP

14. ER

15. KR

ÖVERKLAGAT BESLUT

Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Skåne Läns beslut den 5 december 2017 i ärende nr 551-29592-2015, se bilaga 1

SAKEN

Tillstånd enligt miljöbalken till miljöfarlig verksamhet

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen undanröjer det överklagade beslutet och återförvisar ärendet till miljöprövningsdelegationen för fortsatt handläggning.

BAKGRUND

Genom beslut den 5 december 2017 avslog Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Skåne län (miljöprövningsdelegationen) AB Tetra Paks (sökanden) ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Miljöprövningsdelegationen fattade i samband med avslaget även beslut om att godkänna miljökonsekvensbeskrivningen i ärendet.

Miljöprövningsdelegationens beslut har överklagats till mark- och miljödomstolen av sökanden och KD, TD, KE, AE, SI, GJ, ER samt KR.

Mark- och miljödomstolen meddelade den 3 januari 2018 beslut att avvisa överklaganden från de enskilda klagandena, då miljöprövningsdelegationens beslut inte gått dem emot. De avvisade klagandena kvarstår som motparter i målet.

YRKANDEN M.M.

Sökanden yrkar i första hand att miljöprövningsdelegationens beslut undanröjs och att sökanden lämnas tillstånd enligt miljöbalken i enlighet med sökandens tillståndsansökan och därtill hörande kompletteringar. Sökanden yrkar i andra hand miljöprövningsdelegationens beslut undanröjs och att målet återförvisas till miljöprövningsdelegationen för en förnyad handläggning av tillståndsansökan i dess helhet, med tydlig instruktion att ammoniakhanteringen vid sökandens anläggning är tillåtlig och inte utgör skäl för att avslå tillståndsansökan.

Till stöd för sin talan anför sökanden bl. a. följande.

Inledning

Sökanden bedriver sedan 1950-talet förpacknings- och utvecklingsverksamhet på fastigheterna A och B i Lund. Verksamheten bedrivs enligt ett miljötillstånd från 1986. I syfte att förnya tillståndet för verksamheten ingav sökanden i december 2012 en tillståndsansökan enligt 9 kap. miljöbalken till miljöprövningsdelegationen.

Den 5 december 2017 avslog miljöprövningsdelegationen ansökan med anledning av den kylanläggning med ammoniak som köldmedium som sökanden har på Råbyholm i anslutning till övrig verksamhet. Miljöprövningsdelegationen ansåg inte ammoniakhanteringen tillåtlig med hänsyn till dess risker och de närboendes oro, och att tillstånd för verksamheten därmed inte kunnat lämnas.

Miljöprövningsdelegationens bedömning står i strid med miljöbalkens hänsynsregler och saknar stöd i riskutredningar och sakkunnigas slutsatser om anläggningens risker och säkerhet. Miljöprövningsdelegationens beslut är därtill formellt felaktigt, särskilt då beslutsskälen är så oklara att det inte går att utläsa vad miljöprövningsdelegationens ställningstaganden grundas på.

Bakgrund

Sökandens tillståndsansökan

Sökanden bedriver utveckling och tillverkning av maskiner och material för förbehandling samt förpackningar för mjölk, juice och andra flytande livsmedel.

Verksamheten på Råbyholm i Lund bedrivs idag i enlighet med ett tillstånd från 1986 enligt miljöskyddslagen (1969:387). Tillståndet gäller för en produktion av 4 miljarder standardförpackningar per år. Med standardförpackning avses en 1-liters Tetra Brik-förpackning. I syfte att förnya tillståndet ingav sökanden den 18 december 2012 en frivillig ansökan om omprövning av tillståndet till miljöprövningsdelegationen. Sökanden har ansökt om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken för få bedriva

- tillverkning av förpackningsmaterial för livsmedel motsvarande 4 miljarder standardförpackningar per kalenderår,
- tillverkning, montering och kvalitetstestning av förpacknings- och processutrustning för huvudsakligen livsmedelsindustrin, och
- utvecklings- och forskningsverksamhet inom områdena förpackningsmaterial, förpackningsmaskiner och processutrustning för livsmedelsindustrin och därmed förenlig verksamhet.

Ansökan omfattar förbrukning av organiska lösningsmedel (enligt verksamhetskod 39.15, 19 kap. 3 § miljöprövningsförordningen) och behandling och mellanlagring av farligt avfall och annat avfall.

Sökanden har i ansökan föreslagit ett antal villkor för verksamheten, bland annat avseende krav på reningsanläggningar, utsläpp av kolväten, ozon, lösningsmedel och spillvatten. De föreslagna villkoren innebär bland annat lägre emissioner av kolväten och lösningsmedel jämfört med gällande tillstånd.

Tidigare handläggning och prövning av sökandens ansökan

Sökandens tillståndsansökan gavs in till miljöprövningsdelegationen år 2012. Den långa handläggningstiden beror i huvudsak på de kompletteringar av miljökonsekvensbeskrivningen som länsstyrelsen har krävt in under 2013 och 2014. Länsstyrelsens kompletteringskrav har varit omfattande, bitvis upprepande, och i huvudsak gällt den riskutredning avseende sökandens kylanläggning som bifogats miljökonsekvensbeskrivningen. Under 2013-2014 hölls även ett antal möten och telefonavstämningar mellan sökanden och länsstyrelsen avseende riskutredningen.

Trots att sökanden bemött samtliga länsstyrelsens kompletteringskrav beslutade miljöprövningsdelegationen den 19 februari 2015 oväntat att avvisa sökandens tillståndsansökan med hänvisning till att miljöprövningsdelegationen ansåg att riskutredningen uppvisade sådana brister att den inte kunde utgöra underlag för bedömning av tillståndsansökan.

Sökanden överklagade avvisningsbeslutet till mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, som den 26 oktober 2015 undanröjde miljöprövningsdelegationens beslut och återförvisade ärendet till miljöprövningsdelegationen för fortsatt handläggning (mål nr M 1031-15). Enligt mark- och miljödomstolen utgjorde riskutredningen, efter gjorda kompletteringar, tillräckligt underlag för att miljöprövningsdelegationen skulle kunna göra en bedömning av tillåtligheten enligt miljöbalken av sökandens kylanläggning och om behovet av försiktighetsåtgärder för att hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken skulle anses uppfyllda. Mark- och miljödomstolen ansåg att det

därför inte funnits skäl för miljöprövningsdelegationen att avvisa sökandens ansökan på den grunden att miljökonsekvensbeskrivningen innehållit sådana väsentliga brister att den inte kunnat utgöra grund för ett ställningstagande till verksamhetens inverkan på människors hälsa och på miljön.

Efter överklagande från länsstyrelsen beslutade Mark- och miljööverdomstolen den 27 januari 2016 att inte meddela prövningstillstånd (mål M 9950-15).

Miljöprövningsdelegationens återupptagna prövning

När ärendet återvisats till miljöprövningsdelegationen återupptogs handläggningen av tillståndsansökan under 2016. Miljöprövningsdelegationen kungjorde ansökan och remitterade ansökan för yttranden från berörda myndigheter och enskilda.

Länsstyrelsen (miljöprövningsenheten) och närboende har i sina yttranden framfört invändningar mot att tillstånd meddelas baserat på synpunkter hänförliga till kylanläggningen. Räddningstjänsten Syd, Lunds kommun och övriga remissinstanser har tillstyrkt att sökanden erhåller förnyat tillstånd enligt ansökan.

Länsstyrelsen har i sitt yttrande yrkat att tillstånd i första hand endast ska meddelas under förutsättning att sökandens användning av ammoniak som köldmedium upphör inom två år från det att tillståndet vunnit laga kraft. Länsstyrelsen har i andra hand yrkat att för det fall användningen av ammoniak inte upphört efter den föreslagna tidsbegränsningen ska ansökan avslås.

Som redogjorts för i miljöprövningsdelegationens beslut har de närboende i huvudsak uttryckt oro för konsekvenser av ett läckage av ammoniak på närboende och barn i omgivningen, samt att kylanläggningen skulle ha en negativ påverkan på närliggande fastigheters marknadsvärde.

Sökanden har bemött remissyttrandena genom yttranden den 30 september 2016, den 20 april 2017 och 25 september 2017, vartill generellt hänvisas.

Med yttrandet den 30 september 2016 ingav sökanden en helt ny riskutredning utförd av Wuz risk consultancy AB (Wuz). Med yttrandet den 20 april 2017 ingavs två utlåtanden av kylkonsulten BS samt ett utlåtande av Wuz.

Den 5 december 2017 beslutade miljöprövningsdelegationen att avslå ansökan om tillstånd. Avslaget motiverades mycket kortfattat med att ett tillstånd inte vore förenligt med miljöbalkens hänsynsregler på grund av de risker som ammoniakhanteringen innebär och den oro närboende gett uttryck för.

Om sökandens kylanläggning

Miljöprövningsdelegationens avslagsbeslut hänför sig i sin helhet till sökandens kylanläggning och miljöprövningsdelegationens angivna uppfattning att skyddsåtgärderna hänförliga till kylanläggningen inte är tillräckliga för att anse verksamheten tillåtlig.

Allmänt om kylanläggningar med ammoniak

Användning av köldmedier är en av de miljöfrågor som är allra mest utredd och reglerad. Det finns en omfattande dokumentation och kunskap om de skadliga effekterna av användning av fluorerade köldmedier, och sådan användning är tydligt och hårt reglerad i såväl nationell lagstiftning som genom internationella överenskommelser.

Ammoniak är ett naturligt köldmedium som är ett miljömässigt bra alternativ till de skadliga fluorerade köldmedierna. Andra naturliga köldmedier är kolväten, koldioxid och vatten. Ammoniak har använts som köldmedium sedan slutet av 1800-talet och är mycket vanligt förekommande i kylanläggningar, framförallt i stora industriella kylanläggningar. I Sverige förekommer ammoniak som köldmedium bland annat i kyl- och fryslager, slakterier, mejerianläggningar och andra livsmedelsproduktionsanläggningar och ishallar, men även i mindre anläggningar som fordrar effektiv kyla. Kylspecialisten BS redogör i sina två utlåtanden för exempel på kylanläggningar med ammoniak i södra Sverige, inklusive dess konstruktion, köldmediummängd och placering i förhållande till bostäder.

Ammoniak är lämpligt som köldmedium i större kyl- och frysanläggningar på grund av ämnets goda prestanda jämfört med andra köldmedier. Ammoniak har gynn-samma termodynamiska egenskaper och bättre förutsättningar än andra köldmedier när det gäller att minska energiförbrukningen på grund av den höga energieffektiviteten. Naturvårdsverket anser att ammoniak är ett mycket bra köldmedium, bland annat då ammoniak är neutralt mot den yttre miljön. Ammoniak åsätts nämligen värdet noll (0) både då man bedömer s.k. GWP (Global Warming Potential) och s.k. ODP (Ozone Depletion Potential). Ammoniakhantering kan dock vara förenat med risker för människors hälsa och miljön om läckage inträffar, vilket innebär att det fordras en god kunskap om riskhantering och säkerhetsåtgärder i anläggningar där ammoniak används som köldmedium.

Kylanläggningen på Råbyholm

Inom sökandens verksamhetsområde på Råbyholm används sedan 2002 en kylanläggning med ammoniak som köldmedium. Kylanläggningen är nödvändig för att kyla produktionsmaskiner och för luftkonditionering.

Kylanläggningen består av två sammankopplade kylsystem, totalt innehållande sju kylmaskiner som kommunicerar med tre utvändiga evaporativa kondensorer. Anläggningens lågtryckssida (förångarsidan) är placerad inomhus och högtryckssidan (kondensorsidan) utomhus. Kylanläggningen är helautomatiserad och innehåller ca 7 000 kg ammoniak, varav hälften i den del av anläggningen som ligger utomhus.

Sökandens kylanläggning är modern, väl underhållen och har en mycket hög prestanda. Kylanläggningen är uppförd enligt Svensk Kylnorm som är den vedertagna branschstandard för kylanläggningar av detta slag, och miljö- och säkerhetsstandarder för kylanläggningar. Mängden ammoniak som hanteras är sedvanlig för kylanläggningens storlek och det kylbehov som ska tillgodoses.

Säkerhetshöjande åtgärder på kylanläggningen

Sökanden eftersträvar att vara i framkant med att vidta de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som är nödvändiga för att verksamheten i dess helhet ska vara så säker som möjligt. Skyddsåtgärder vidtas för att förebygga, hindra och motverka risker för ammoniakläckage på anläggningen som kan medföra skada eller olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Sökanden har under de år som kylanläggningen varit i drift bedrivit ett löpande säkerhetsarbete och har vidtagit tekniska och organisatoriska säkerhetshöjande åtgärder för att minimera konsekvenserna av ett utsläpp och risker för olyckor med ammoniakläckage som följd. Säkerhetsarbetet sker tillsammans med externa kylkonsulter. Sökanden har även alltsedan anläggningens driftsstart gjort löpande riskutredningar för att utreda och analysera eventuella förbättringsbehov för säkerheten i anläggningen, och har konsekvent följt de rekommendationer som lämnats av riskkonsulterna i riskutredningarna.

Tekniska skyddsåtgärder

De tekniska skyddsåtgärderna avser både åtgärder vidtagna i utrustning och installationer inom anläggningen, och även åtgärder utanför anläggningen för att minimera risker att åverkan sker på anläggningen. Åtgärderna har beskrivits i tillståndsansökan och ska förstås som åtaganden från sökandens sida i tillståndsmålet (dvs. att minst angiven teknisk standard vidmakthålls):

- (i) Nödventilation är installerad i samtliga kylmaskinrum. Den är sammankopplad med ett skrubbersystem som utlöses i fall av ammoniakläckage. Skrubberanläggningen har en reservkälla för strömtillförsel.
- (ii) Anläggningen har en gasdetektionsutrustning med larm, som har kompletterats och förbättrats ytterligare med ett ammoniaklarm. Gasdetektionsutrustning har en felövervakad larmöverföring till Räddningstjänsten, som beslutar om aktivering av nödventilation.
- (iii) Anläggningen är försedd med automatiskt brandlarm i enlighet med Svenska brandskyddsföreningens regler, SBF 110:6.
- (iv) Anläggningen är försedd med utrymningslarm.

- (v) Anläggningen har ett gaslarm med sju detektionspunkter med separat mätning monterade på olika platser i kylcentralen. Mätutrustningen gör det möjligt att avläsa ammoniakkoncentrationen angiven i ppm direkt från respektive mätpunkt. Mätvärdena visas på en display i för-rummet till kylcentralen. Larmet har tre olika larmgränser:
- A-larm (>1 000 ppm): Larm går automatiskt till Räddningstjänsten och kylmaskiner stoppas och ventilationen stängs av.
 - B-larm (> 100 ppm): Larm på B-nivå sätter igång ett utrymningslarm och tekniker går in i anläggningen för kontroll och för undersökning av läckan, Arbetet utförs alltid av två personer gemensamt.
 - C-larm (50 ppm): Larm som är ett förvarningslarm och tekniker går in i kylanläggningen för att undersöka läckaget. Om koncentrationen stiger och B- larm aktiveras ska åtgärder enligt den högre larmnivån vidtas.
- (vi) Kondensorererna på anläggningen har försetts med ett mycket robust påkörningsskydd i form av stora betongplintar. Rör och ventiler utomhus innehållande ammoniak har placerats minst sju meter ovan mark för att undvika risk för påkörningsolycka.
- (vii) Sökanden har utarbetat en särskild instruktion för arbeten med truckar och lyftkranar inom området i syfte att minska sannolikheten för påkörning från sidan, uppfifrån och underifrån vid de lyft- och byggnadsarbeten som kan förekomma inom området.

Organisatoriska åtgärder

De organisatoriska åtgärderna avser det säkerhetsledningssystem som sökanden tillämpar samt de rutiner och instruktioner för arbete i kylanläggningen och dess närhet. Även de organisatoriska åtgärderna har beskrivits i tillståndsansökan och ska förstås som åtaganden från sökandens sida i tillståndsmålet (dvs. att minst angiven organisatorisk standard vidmakthålls):

- (i) Sökanden har ett omfattande säkerhetsledningssystem som löpande utvärderas och revideras vid behov. Säkerhetsledningssystemet innefattar bland annat säkerhetsregler, schema för löpande underhåll, kon-

- troller och inspektioner av anläggningen, krav på skyddsutrustning, utbildningar av personalen (teoretisk och praktisk) och rutiner och beredskap för nödsituationer.
- (ii) Eventuella tillbud och olyckor som sker inom sökandens anläggning loggas, utreds och analyseras vid behov. Utifrån utredningens resultat implementeras förbättringar.
 - (iii) Sökanden har särskilda och tydliga instruktioner för arbete i särskilt riskområde (på och vid kyltorn) samt i maskinrum.
 - (iv) Sökanden har instruktioner för arbete med tunga lyft i syfte att minska skador på anläggningen om utrustning t.ex. skulle tappas. Anläggningens känsliga delar ska förses med tillfällig inbyggnad eller skyddskåpor till undvikande av skador.
 - (v) Sökanden har utarbetade rutiner för trafikstyrande åtgärder i händelse av att kylanläggningen måste tömmas eller fyllas, t.ex. vid avveckling av anläggningen.
 - (vi) Förbud att förvara obehörigt brännbart material i kylmaskinrum. Detta kontrolleras dagligen av personal med ansvar för drift och underhåll.
 - (vii) Berörd personal utbildas och kontinuerligt informeras om anläggningen och regler och rutiner för denna.

Nya åtaganden avseende ytterligare säkerhetshöjande åtgärder

I sökandens yttrande till miljöprövningsdelegationen den 20 april 2017 har sökanden åtagit sig tillkommande skyddsåtgärder ifråga om kylanläggningen, enligt följande.

Åtagande om sektionering genom fjärrstyrd motorventil

Sökanden har utfört en ny utredning avseende möjligheterna att installera sektionering i kylanläggningen för att ytterligare begränsa ammoniakläckage vid en olycka. Utredningen har sökanden företagit med beaktande av synpunkter från länsstyrelsen och Räddningstjänsten Syd om att sökanden borde undersöka möjligheten att sektionera delar av anläggningen med ventiler.

Sökanden har i enlighet med utredningens rekommendationer åtagit sig att installera fjärrstyrda motorventiler i vätskeledning och pumpvätskeledning. Denna sektionering är i enlighet med de säkerhets- och miljökrav som ställs på nya kylanläggningar enligt standarden för kyl- och värmepumpsanläggningar.

Sektioneringen innebär att en förhållandevis stor köldmediemängd med automatik kan isoleras från den övriga anläggningen med valda styrsignaler och fjärrstyrda ventiler. Kylanläggningen utrustas med fjärrstyrda ventiler i vätskeledning och pumpvätskeledning mellan anläggningens hög- och lågstryckssida i syfte att begränsa läckage vid en olyckshändelse. Kostnaden för ovan beskriven sektionering beräknas uppgå till 500 000 - 600 000 kronor.

Åtagande om installation av detektor i sekundära system

Sökanden har även åtagit sig att installera en detektor för eventuellt läckage av ammoniak i sekundära system (köldbärare, kylmedel). Detektorn innebär att även små läckage av ammoniak kan detekteras genom pH-mätare och att verksamhetsutövaren därmed kan kontrollera eventuella skador och vidta åtgärder på ett mycket tidigt stadium. Sådan detektor är i enlighet med gällande miljö- och säkerhetsstandard för kylanläggningar och innebär att anläggningen kommer att uppfylla samtliga krav på miljö och säkerhet som ställs på nya kylanläggningar med ammoniak som köldmedium som byggs idag (dvs. detta är krav som inte ställs på befintliga anläggningar). Kostnaden för sådan detektor av läckage i sekundära system har uppskattats till 20 000 kronor.

Åtaganden i enlighet med riskutredningens förslag

I riskutredningen utförd av Wuz har föreslagits kompletterande riskreducerande åtgärder i form av installation av ett larm vid entréer och gångstråk, skyltar som uppmanar personer som vistas utomhus på sökandens anläggning att söka skydd inomhus, samt att insatsplanen för kylanläggningen bör inkludera information hur och när allmänheten ska informeras vid ett utsläpp av ammoniak. Dessa riskreducerande åtgärdsförslag har sökanden åtagit sig att implementera.

Tidplan för implementering av nya tekniska åtaganden

Sökanden avser att genomföra de ovan angivna tillkomna skyddsåtgärderna snarast efter det att ett tillstånd för verksamheten vid anläggningen har vunnit laga kraft. Med hänsyn till den osäkerhet rörande ammoniak användning vid anläggningen som miljöprövningsdelegationens avslagsbeslut gett upphov till saknas rimliga förutsättningar att genomföra ytterligare investeringsåtgärder i anläggningen – utan att sådant tillstånd meddelats. Det förtjänar här att upprepas att anläggningen även utan dessa tillkommande åtgärder med råge uppfyller alla förekommande myndighetskrav, branschstandarden enligt Svensk Kylvnorm och miljö- och säkerhetsstandarder för befintliga kylanläggningar.

Särskilda åtaganden under LSO

Sökandens verksamhet i Lund omfattas numera av de skyldigheter som anges i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO), enligt beslut av Länsstyrelsen i Skåne den 9 november 2016. En klassning enligt LSO innebär att sökanden är skyldigt att möta de specifika säkerhetskrav som ställs på verksamheten enligt LSO. Sökanden samverkar i enlighet med 2 kap. 4 § LSO med Räddningstjänsten Syd angående insatsplanering och varningssystem, såväl internt som för allmänheten.

Riskutredningarna

Miljöprövningsdelegationens avslagsbeslut och uppfattning om kylanläggningens risker grundas på miljöprövningsdelegationens tolkning av de riskutredningar avseende kylanläggningen som utgör del av sökandens miljökonsekvensbeskrivning till tillståndsansökan.

Med sökandens tillståndsansökan till miljöprövningsdelegationen 2012 ingavs en riskutredning utförd av riskkonsulter från COWI. Syftet med denna utredning var att identifiera och analysera risker med kylanläggningen och fastställa vilka riskreducerande åtgärder som skulle kunna vidtas för att ytterligare minska risk för olyckor och läckage av ammoniak. Utredningen kompletterades ett antal gånger under 2013 och 2014 med hänsyn till krav på kompletteringar och förtydliganden

från länsstyrelsens sida. Den senaste versionen av riskutredningen som ingetts till miljöprövningsdelegationen är daterad den 14 januari 2015.

Som angetts ovan fann mark- och miljödomstolen i sitt avgörande den 26 oktober 2015 (mål nr M 1031-15) att miljöprövningsdelegationen felaktigt avvisat sökandens ansökan med hänsyn till riskutredningen, eftersom COWI:s riskutredning ansågs kunna ligga till grund för prövning av sökandens tillståndsansökan.

I samband med att miljöprövningsdelegationen – efter mark- och miljödomstolens prövning och beslut om återförvisning av målet – återupptog handläggningen av sökandens ansökan beslutade dock sökanden att låta utföra en ny riskanalys i syfte att få en kompletterande bedömning av riskerna med sökandens kylanläggning. För detta uppdrag anlätades FN vid Wuz, som är en mycket välrenommerad riskvärderingsspecialist och ofta anlätad för att bedöma risker i samband med stora och komplexa industri- och infrastrukturprojekt. Wuz utredning är daterad 29 september 2016 och gavs in till miljöprövningsdelegationen som bilaga 2 till sökandens yttrande den 30 september 2016. Utredningen har även utgjort underlag för länsstyrelsens prövning om klassificering enligt LSO.

Kort om riskutredningarnas innehåll

Riskutredningarna har utförts enligt etablerade och vedertagna metoder för riskanalyser. I båda riskutredningarna utförs en riskanalys där hälsoriskerna bedöms utifrån riskområde och skadeutfall utifrån ett antal så kallade representativa scenarier, vilka utgör möjliga olyckshändelser som sedan ligger till grund för bedömning av risker utifrån scenariernas sannolikheter och konsekvenser.

I riskutredningarna har olika gränsvärden för ammoniakkoncentration i luft använts för att bedöma de potentiella negativa hälsoeffekter som kan uppstå för personer som exponeras för ammoniak vid en skadehändelse. De vedertagna gränsvärdena för ammoniakexponering enligt AEGL (Acute Exposure Guideline Levels) har tillämpats. Målsättningen och utgångspunkten för analysen i riskutredningarna är att varken egen personal eller personer i anläggningens närhet ska drabbas av svåra

skador, uttryckt som irreversibla eller andra allvarliga, långvariga negativa hälsoeffekter, och en nedsatt förmåga att ta sig ut ur exponeringsområdet. Det görs en bedömning av riskerna och skadeutfallet med en uppskattning av hur många personer som kan påverkas, vilka skador som kan uppkomma och möjligheterna för personer att sätta sig i säkerhet. Riskbedömningarna tar särskild hänsyn till känsliga individer såsom barn, äldre och personer med sjukdomar. Detta är i enlighet med den metodik som FOI anvisar och som tillämpats i sökandens riskbedömning. Riskutredningarna redogör även för säkerhetshöjande åtgärder och anger förslag på åtgärder som kan genomföras för att ytterligare reducera risker.

Riskutredningarnas slutsatser

COWI:s och Wuz riskutredningar resulterar i motsvarande slutsatser, nämligen att sökandens kylanläggning med ammoniak som köldmedium är säker och att risken för ammoniakläckage med skador som följd är mycket liten.

COWI har redovisat riskerna för människors hälsa i en riskmatris och konstaterar att anläggningen minst uppfyller samtliga de krav som samhället respektive sökanden ställer på anläggningen, vilket innebär att inga oacceptabla risker föreligger.

I Wuz riskutredning och i Wuz utlåtande konstateras att sökandens anläggning har en hög säkerhet och ett robust utförande. I riskutredningen redovisas att enbart vid ett s.k. värsta fall-scenario kan en mycket begränsad skadehändelse – utifrån en konsekvensberäkning – uppskattas. Detta värsta fall utgörs av ett utsläpp av ammoniak utomhus orsakat av mekanisk skada på anläggningen, vilket bedöms som en exceptionell händelse och vars orsak i sig kräver att flera skyddsbarriärer och säkerhetsrutiner måste falla samtidigt för att ett utsläpp ska kunna inträffa. Sannolikheten för mekanisk skada bedöms vara minimal på grund av tekniska installationer och säkerhetsrutiner som skyddar anläggningen mot händelser som kan orsaka stora läckage. Om ett stort utsläpp trots allt skulle ske krävs därutöver att särskilt ogynnsamma yttre förhållanden inträffar samtidigt för att kringboende och andra ska komma till skada.

Wuz konstaterar att sannolikheten för detta värsta fall-scenario – som i teorin kan leda till en skadehändelse enbart då flera var för sig osannolika händelser inträffar samtidigt och i kombination med varandra – bedöms vara mycket osannolik. Scenariot är enligt Wuz att anse som en s.k. restrisk, dvs. en teoretisk risk som återstår efter att alla åtgärder som anses vara rimliga har genomförts, och som anses vara så avlägsen att den i praktiken inte beaktas i samhällsplaneringen.

Utvecklade grunder för överklagandet

Övergripande om bristerna i miljöprövningsdelegationens beslut

Miljöprövningsdelegationen godkänner i sitt beslut miljökonsekvensbeskrivningen till ansökan men anser inte att tillstånd kan ges med hänsyn till sökandens ammoniakhantering. Miljöprövningsdelegationen beslut att avslå sökandens ansökan hänför sig helt och hållet till förhållandet att sökanden hanterar ammoniak på anläggningen.

Miljöprövningsdelegationen har, såvitt framgår av beslutet, inte prövat sökandens ansökan i något annat avseende. Miljöprövningsdelegationens beslutsskäl är kortfattade och uppvisar allvarliga brister i tolkningen av risker och riskutredningarnas slutsatser.

Miljöprövningsdelegationen anger att "även om sannolikheten bedöms vara liten innebär en allvarlig olycka skadliga effekter på människor som vistas i närområdet". Miljöprövningsdelegationen anför vidare i sitt beslut att de skyddsåtgärder som sökanden tidigare vidtagit, och de åtgärder som sökanden därutöver åtagit sig att vidta, inte minskar riskerna och olägenheterna av ammoniakhanteringen i tillräckligt stor utsträckning "utifrån ammoniakens inneboende egenskaper, installerad mängd, närheten till boende, förskolor och skolor (en således känsligare population) och de olägenheter i form av oro som ammoniak användningen ger upphov till".

Avslutningsvis i sitt beslut skriver miljöprövningsdelegationen att "med hänsyn till de risker ammoniakhanteringen innebär och den oro närboende känner gör Miljöprövningsdelegationen bedömningen att det inte är förenligt med miljöbalkens

hänsynsregler att lämna tillstånd till ammoniakhanteringen utan att mer omfattande skyddsåtgärder vidtas än vad sökanden föreslagit. Då ammoniakhanteringen är en integrerad del av verksamheten kan tillstånd för sökt verksamhet inte lämnas."

Det är anmärkningsvärda skäl som ligger till grund för miljöprövningsdelegationens avslagsbeslut. Beslutsskälerna uppvisar en bristande förståelse för anläggningens risker och miljöprövningsdelegationen bortser från vad som visats i målet avseende kylanläggningens risker för omgivningen. Miljöprövningsdelegationen lämnar därtill inte någon förklaring till vilka "mer omfattande skyddsåtgärder" som kan eller bör vidtas av sökanden. Det anges inte vilken risk eller vilken del av kylanläggningen som behöver bli föremål för ytterligare skyddsåtgärder.

Det är tillika oklart om miljöprövningsdelegationen anser att fler skyddsåtgärder behövs för att hantera en risk som miljöprövningsdelegationen anser vara oacceptabel, eller om de behövs för att minska närboendes oro. Det framgår inte heller om eller hur miljöprövningsdelegationen gjort någon avvägning mellan olika intressen – däribland det miljöintresse som ostridigt talar för användning av ammoniak visavi andra köldmedier – som varje miljöprövning enligt miljöbalken förutsätter. Det anges inte vilken eller vilka av miljöbalkens hänsynsregler som miljöprövningsdelegationen inte anser att verksamheten uppfyller.

Av miljöprövningsdelegationens beslut framgår således i realiteten inte vilka skäl som ligger till grund för att tillståndsansökan avslås. Sökanden anser att dessa brister är av så allvarlig art att de tangerar ett formellt handläggningsfel, jfr 32 § förvaltningslagen.

Miljöprövningsdelegationen feltolkar riskutredningarna och verksamhetens risker
Sökanden anser att miljöprövningsdelegationen, i likhet med länsstyrelsen (enligt vad länsstyrelsen anfört i sina tidigare yttranden över ansökan), drar felaktiga slutsatser av riskutredningen och vilka faktiska risker som är förknippade med kylanläggningen.

Miljöprövningsdelegationen redogör i bakgrunden till beslutet enbart kortfattat vad som framkommit i sökandens riskutredningar. I miljöprövningsdelegationens bedömning återges inte någon del av riskutredningarnas antaganden, beräkningar och slutsatser, trots att det torde vara de sakkunnigas expertbedömningar enligt riskutredningarna som ska ligga till grund för bedömning av risker och prövningen av tillåtligheten. Av miljöprövningsdelegationens beslut framgår överhuvudtaget ingen ansats att ingående analysera och förstå innebörden och slutsatsen av riskutredningarna, och om skyddsåtgärderna och säkerheten i förhållande till riskerna för en olycka är betryggande.

Miljöprövningsdelegationen lyfter särskilt fram i beslutet att det i närområdet finns många förskolor och skolor med mycket barn (en känsligare population), att barn inte har kunskap hur de ska agera i händelse av ett ammoniakutsläpp och att pedagoger inte kan förväntas ha kunskap om eller möjlighet till evakuering av stora barngrupper. Miljöprövningsdelegationens resonemang i denna del visar på att miljöprövningsdelegationen helt sonika väljer att bortse från vad som uttryckligen anges i riskutredningen, nämligen att den tar särskild hänsyn till de förhållanden som miljöprövningsdelegationen tycks använda som ett centralt led i avslagsresonemanget, nämligen att det finns skolor och förskolor förhållandevis nära anläggningen, känsliga individer såsom barn och deras möjligheter att sätta sig i säkerhet inomhus.

Riskutredningarnas slutsatser är dessutom helt entydiga och samstämmiga: sökandens kylanläggning är säker, robust och förenad med mycket små risker. Inte ens vid ett storskaligt utsläpp (vilket i sig bedöms som mycket osannolikt) föreligger risk för personskada om inte en rad samverkade yttre faktorer föreligger samtidigt. De risker som här är i fråga är således av restriskkaraktär, dvs. risker som teoretiskt inte kan uteslutas men har så låg sannolikhet att man i samhällsplaneringen i praktiken bortser från att de kan inträffa.

Miljöprövningsdelegationen betraktar likväl sökandens anläggning som för riskfylld baserad på beräkningar av konsekvenser för osannolika händelser. Att beräknade

allvarliga konsekvenser av ett ammoniakutsläpp kan anses vara oacceptabla är en sak, men det är inte korrekt att resonera kring oacceptabla risker utan att konsekvensberäkningar sätts i relation till sannolikheten för konsekvensen. Sökanden har förståelse för att det kan vara svårt att ta till sig en teknisk riskutredning i alla delar, men det är inte ett orimligt krav att prövningsmyndigheten ska kunna förstå skillnaden mellan teoretiskt beräknad konsekvens och risk.

I detta sammanhang är det relevant att jämföra riskvärderingen i fråga om sökandens anläggning i förhållande till riskvärdering på andra håll i samhället. Ett exempel är södra stambanan (järnvägen) som löper genom Lunds centrum och som har ett beräknat riskavstånd på 50 meter. Riskavståndet bygger på ett sammanvägt värde mellan sannolikhet och konsekvens. Den bebyggelse som finns kring Lund C skulle inte vara möjlig om risker skulle värderas med fokus på konsekvens. En olycka med en tankvagn fylld med ammoniak får ett konsekvensavstånd på drygt 2 km med risk att känsliga personer (i vindriktningen) i hela centrala Lund kan drabbas av svåra skador. Att värdera risker utan beaktande av sannolikheter är således inte rimligt och leder till att faror förstoras i sådan grad att i princip inga verksamheter som kan vara farliga för människor eller miljön kan bedrivas – i vart fall inte utan extrema och knappast samhällsekonomiskt motiverade skyddsåtgärder.

Sammanfattningsvis är det enbart när konsekvens beaktas tillsammans med sannolikhet, och de särskilda omständigheter som krävs för att konsekvensen ska inträffa, som risken kan bedömas. Av miljöprövningsdelegationens beslut går dock det inte att utläsa hur prövningsmyndigheten har gjort denna riskbedömning med hänsyn till sökandens skyddsåtgärder, och på vilket sätt miljöprövningsdelegationen anser att just riskerna med ammoniakhanteringen inte är acceptabla och förenliga med hänsynsreglerna.

Miljöprövningsdelegationen drar den svepande slutsatsen att ammoniakhanteringen innebär oacceptabla risker, trots att riskutredningar och expertutlåtanden visar att risken för skador för människor som befinner sig i närheten av anläggningen vid ett ammoniakläckage är minimal och karakteriseras som restrisk. Det är således

uppenbart att miljöprövningsdelegationen feltolkar riskutredningarna och anläggningens risker.

Miljöprövningsdelegationen har tagit en oproportionerlig hänsyn till närboendes oro

De närboende kring sökandens anläggning på Råbyholm har i sina yttranden påtalat att de känner oro över att ett läckage av ammoniak kan inträffa som sprider utsläpp till områden där det bland annat finns skolor och förskolor, med skador och olägenheter som följd. De närboende har också lämnat många synpunkter på riskutredningen och dess slutsatser. Metoder och antaganden för riskanalys har ifrågasatts.

Miljöprövningsdelegationen anför i beslutsskäl att "den oro som närboende m.fl. har gett uttryck för utgör en sådan olägenhet som ska beaktas även om den till viss del är av psykisk natur", och att det med hänsyn till oron inte är förenligt med hänsynsreglerna att lämna tillstånd till ammoniakhanteringen. Miljöprövningsdelegationen lägger således en avgörande vikt vid de närboendes uttryckta oro. Sökanden är av uppfattningen att länsstyrelsens och miljöprövningsdelegationens handläggning av sökandens ansökan snarare har förstärkt sådan oro av psykisk natur.

Människors oro över att en verksamhet kan medföra risker och negativ påverkan på omgivningen är en olägenhet som kan beaktas vid prövning av en verksamhets tillåtlighet. Om närboende uttrycker oro för en verksamhet och på den grunden kräver att en verksamhet inte ska tillåtas eller begränsas, är det dock nödvändigt att bedöma i vilken mån oron är befogad och i vilken omfattning hänsyn bör tas till oron.

I praxis har resonerats vilken hänsyn som ska tas till oro hos tredje man för en verksamhets risker. Ett exempel är avgörandet i MÖD 2006:54 som rörde Bolidens sökta tillstånd för anläggande av ett sandmagasin för anrikningssand. De närboende motsatte sig verksamheten framförallt då de kände oro och osäkerhet inför följderna av en olycka vid verksamheten i form av ett dammhaveri (psykiska immissioner). Miljööverdomstolen konstaterade att en betryggande dammsäkerhet vid anläggandet av den aktuella dammen var en förutsättning för tillåtlighet. Domstolen grans-

kade därefter utredningen som gjorts i målet vad avser riskerna och de försiktighetsmått och skyddsåtgärder som hade föreslagits av sökanden eller som kunde föreskrivas i villkor, och fann att med den utredning som presenterats i målet var säkerheten vid dammen betryggande och att verksamheten i detta avseende var tillåtlig.

Detta avgörande ger uttryck för att tillåtligheten av en verksamhet inte kan avgöras enbart utifrån att närboende känner oro för olyckor eller andra negativa effekter av en verksamhet. Det måste tas hänsyn till faktaunderlag och om skyddsåtgärder och försiktighetsmått vidtas i den utsträckning som skäligen kan krävas för att undvika och motverka olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Även om de närboende känner oro måste således vid prövning av tillåtligheten av sökandens verksamhet tas ställning till om denna olägenhet i form av oro kan ges en så avgörande tyngd att verksamheten – en befintlig sådan – inte ska tillåtas. I detta fall har miljöprövningsdelegationen dock inte ens på ett objektivt och sakligt sätt analyserat om den oro de närboende ger uttryck för i fråga om hälsorisker och fastigheternas värde överhuvudtaget är rimlig och befogad med hänsyn till faktiska risker och de skyddsåtgärder som sökanden vidtar.

Sökanden har förståelse för att riskfrågorna är viktiga för de närboende och sökanden är angeläget om att verksamhetens risker är relevant och tydligt beskrivna för såväl myndigheter som för tredje man. Av de närboendes yttranden och synpunkter över ansökan och riskutredningen framkommer emellertid att det inte finns en korrekt förståelse för vad riskutredningen faktiskt kommit fram till, och det exempelvis sätts likhetstecken mellan konsekvens och risk.

Som anförts ovan tar riskutredningarna särskild hänsyn till de skolor, förskolor och bostäder som ligger i omgivningen kring Råbyholm, och att det vistas barn, äldre och andra känsliga personer i närheten av anläggningen. Riskutredningarna visar att kylanläggningen uppfyller högt ställda krav på säkerhet och skyddsåtgärder, samt inte innebär oacceptabla risker för omgivningen.

Sökanden anser därför att den bedömning miljöprövningsdelegationen gör och den vikt miljöprövningsdelegationen fäster vid de närboendes uttryckta oro över ammoniakhanteringen är ogrundad.

Verksamhetens tillåtlighet enligt de allmänna hänsynsreglerna

Kylanläggningar med ammoniak är inte en verksamhet som är anmälnings- eller tillståndspliktig enligt miljöbalken eller miljöprövningsförordningen.

Länsstyrelsen har i yttrande över ansökan anfört synpunkten att det genom tillståndet "inte finns anledning att legalisera ammoniak som köldmedium". Detta ger uttryck för en felaktig uppfattning hos länsstyrelsen avseende ammoniak, eftersom ammoniak varken är ett förbjudet ämne eller föremål för tillståndsplikt. Kylanläggningen utgör en del av sökandens anläggning på Råbyholm och har därför beskrivits i sökandens tillståndsansökan. Som miljöprövningsdelegationen redogjort för i sitt beslut prövas verksamhetens tillåtlighet utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Miljöprövningsdelegationen har påstått att det inte är förenligt med miljöbalkens hänsynsregler att lämna tillstånd till sökandens kylanläggning med ammoniak - eller "ammoniakhanteringen" som miljöprövningsdelegationen benämner denna verksamhet - med hänsyn till de risker ammoniakhanteringen innebär och den oro närboende känner. Miljöprövningsdelegationen anger inte vilken eller vilka hänsynsregler som miljöprövningsdelegationen anser att verksamheten inte efterlever. Miljöprövningsdelegationen anger inte heller vilka skyddsåtgärder som miljöprövningsdelegationen anser kan eller behöver vidtas för att "ammoniakhanteringen" ska anses tillåtlig.

Sökanden är dock av den bestämda uppfattningen att verksamheten i dess helhet, inklusive kylanläggningen med ammoniak, uppfyller samtliga miljöbalkens hänsynsregler och är tillåtlig.

Rättsliga utgångspunkter

Bevisregeln i 2 kap. 1 § miljöbalken föreskriver en skyldighet för alla som bedriver eller avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. miljöbalken iakttas när frågor prövas enligt miljöbalken.

En verksamhetsutövare ska enligt 2 kap. 2 § miljöbalken 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 (kunskapskravet).

Vidare föreskriver försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken att alla som bedriver eller avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, samt använda bästa möjliga teknik.

Övriga allmänna hänsynsregler som ska vägas in vid tillåtlighetsprövningen är produktvalsprincipen, hushållningsprincipen och lokaliseringsregeln enligt 2 kap. 4-6 §§ miljöbalken – även dessa i syfte att skydda människors hälsa och miljön.

Kraven i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 2-6 §§ miljöbalken gäller dock i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem, enligt rimlighetsavvägningen som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Särskild hänsyn ska här tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Kunskapskravet (2 kap. 2 § miljöbalken)

Sökandens kylanläggning med ammoniak som köldmedium har varit i drift sedan 2002. Under dessa drygt 16 år har sökanden kommit att få en mycket god kunskap och omfattande erfarenhet av anläggningen, dess funktioner och säkerhetsinstallationer. Allt sedan 2002 har regelbundna riskutredningar utförts av anläggningen för att granska och kontrollera anläggningen samt för att identifiera förändrings- och förbättringsbehov på anläggningen. Sökanden har arbetat med välrenommerade

riskanalysexperter och kylkonsulter och därigenom upparbetat en gedigen kunskapsbas och kompetens kring anläggningen.

Sökanden har anställda som är särskilt utbildade för att hantera driften av kylanläggningen och som kan anläggningens system och funktionalitet, riskerna med ammoniak samt anläggningens säkerhetsledningssystem, skyddsinstallationer och rutiner. Genom sökandens organisation, löpande kontroller, tillsyn samt utbildningar har sökanden den kunskap som krävs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet orsakad av ett eventuellt ammoniakläckage.

Sökanden hänvisar även till BSs sakkunnigutlåtande till stöd för uppfyllandet av kunskapskravet.

Försiktighetsprincipen (2 kap. 3 § miljöbalken)

Kravet på verksamhetsutövare att vidta skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt försiktighetsprincipen ska bedömas med hänsyn till riskens storlek; dels sannolikheten för en miljöpåverkan, dels hur pass allvarlig denna påverkan kan bli.

Sökanden har ovan redogjort för de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som genomförts på kylanläggningen, samt för de ytterligare skyddsåtgärder som sökanden åtagit sig att genomföra. Samtliga åtgärder förebygger, hindrar och motverkar att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Med ansökan och i målet ingivna riskutredningar visas – med beaktande av sökandens skyddsåtgärder och försiktighetsmått – att risken för skador för människors hälsa eller miljön hänförlig till sökandens kylanläggning med ammoniak är ytterst liten. Det är fråga om en restrisk, dvs. en sådan risk som alltid kvarstår återstår efter att alla åtgärder som anses vara rimliga har genomförts, se Wuz sakkunnigutlåtande.

Riskutredningarna konstaterar att sökandens kylanläggning med ammoniak är säker och robust. Sökanden uppdrar även åt sina riskexperter att i riskutredningarna särskilt identifiera möjliga förbättrings- och åtgärds punkter för att minska risker

med kylanläggningen. Sökanden följer konsekvent riskutredningarnas rekommendationer om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått. Skyddsåtgärder utöver de som sökanden har åtagit sig i målet, och som sökanden även lyder under enligt LSO, bedöms överhuvudtaget inte vara motiverade ur risksynpunkt.

Det ska också framhållas att varken Räddningstjänsten Syd, tillsynsmyndigheten (miljönämnden vid Lunds kommun), VA Syd eller någon annan remissmyndighet har ansett det rimligt eller nödvändigt att ställa krav på ytterligare skyddsåtgärder eller försiktighetsmått avseende kylanläggningen för att verksamheten ska erhålla ett förnyat tillstånd. Det är anmärkningsvärt att miljöprövningsdelegationen – utan att ens förklara varför – frångår övriga myndigheters bedömningar (och då särskilt Räddningstjänsten Syd som särskilt sakkunnig myndighet) avseende verksamhetens säkerhet och tillåtlighet.

Sammantaget anser sökanden att sökanden med råge uppfyller försiktighetsprincipen och att tydlig bevisning föreligger i form av ingivna riskutredningar och sakkunnigutlåtanden.

Bästa möjliga teknik (2 kap. 3 § miljöbalken)

Sökandens kylanläggning är uppförd i enlighet med Svensk Kylnorm som är de säkerhetskrav olika myndigheters föreskrifter innebär beträffande konstruktion, installation, drift och underhåll av kyl- och värmepumpanläggningar, samt vad som anses vara god praxis inom branschen. Kylanläggningen uppfyller även samtliga miljö- och säkerhetskrav som ställs på kylanläggningen enligt det standardiserade regelverket för kylanläggningar. Kylanläggningen är också i enlighet med BAT-slutsatserna (Best Available Technique) enligt BREF-dokumentet för industriella kylsystem (ICS). Sökanden hänvisar i denna del till sakkunnigutlåtande av BS. Anläggningen uppfyller mot denna bakgrund kravet på bästa möjliga teknik.

Produktvalsprincipen (2 kap. 4 § miljöbalken)

Som beskrivits ovan är ammoniak ett mycket vanligt förekommande köldmedium i kylanläggningar, både i Sverige och i andra länder. Ammoniak anses ha bäst

prestanda och egenskaper för industriella kylbehov, och är miljömässigt ett mycket bra köldmedium sett till påverkan på växthusgaser och ozonlager. Ammoniakens egenskaper och giftighet kan medföra risker för människors hälsa eller miljön, vilket innebär att anläggningar med ammoniak måste byggas med betryggande säkerhet och med beaktande av försiktighetsåtgärder. Erforderliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått är också iakttagna på sökandens anläggning.

Som redogjorts för i tidigare yttranden till miljöprövningsdelegationen är det inte möjligt att byta ut ammoniaken i kylanläggningen till ett annat köldmedium, se bland annat sökandens yttranden den 30 september 2016 och 20 april 2017, samt BSs utlåtande av den 6 mars 2017 angående förutsättningar för byte av köldmedium. Produktvalsprincipen får anses vara uppfylld.

Hushållnings- och kretsloppsprincipen (2 kap. 5 § miljöbalken)

Kravet på hushållning med råvaror och energi är uppfyllt med hänsyn till att ammoniak är ett naturligt köldmedium som har en mycket hög energieffektivitet. Ammoniakanläggningar har bättre förutsättningar än andra köldmedier när det gäller att minska energiförbrukningen. Ammoniak som köldmedium orsakar heller inga utsläpp av växthusgaser eller gaser som skadar ozonlagret. Ur hushållningssynpunkt är kylanläggningen med ammoniak det mest lämpliga för sitt ändamål.

Lokaliseringsregeln (2 kap. 6 § miljöbalken)

Sökandens verksamhet har varit lokaliserad till Råbyholm sedan 1950-talet och kylanläggningen har haft samma plats sedan 1991. Till en början användes freon som köldmedium i anläggningen, och sedan 2002 används ammoniak som köldmedium. Kylanläggningen måste ligga i anslutning till produktionsverksamheten. En omlokalisering av kylanläggningen inom Råbyholm skulle innebära att en helt ny kylanläggning måste anläggas till oerhört höga kostnader. En flytt av sökandens verksamhet kan inte anses vara annat än orimlig. Platsen för kylanläggningen är således lämplig för sitt ändamål.

Miljöprövningsdelegationens beslut är oförenligt med skälighetsregeln (2 kap. 7 § miljöbalken)

Miljöbalken förbjuder inte verksamheter eller åtgärder som utgör risker för människors hälsa eller miljön. Miljöbalken föreskriver vilka krav som måste ställas på sådana verksamheter och dess verksamhetsutövare till undvikande av skador på människors hälsa eller miljön. Miljöbalken ger myndigheter och domstolar långtgående medel för att tillse att lagstiftningen efterlevs, och varje verksamhetsutövare ska utföra de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som är nödvändiga för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet på människors hälsa och miljön.

Som anförts ovan anser sökanden det visat att denna försiktighetsprincip, liksom övriga hänsynsregler, uppfylls och att miljöprövningsdelegationen inte på något sätt motbevisat detta förhållande, eller ens gjort sannolikt att brister skulle föreligga i förhållande till hänsynsreglerna.

Därutöver gäller den principiellt viktiga regeln att kraven som de allmänna hänsynsreglerna ställer på en verksamhetsutövare ska tillämpas i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Av 2 kap. 7 § miljöbalken framgår att det i rimlighetsavvägningen ska tas särskild hänsyn till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Denna rimlighetsavvägning har miljöprövningsdelegationen underlåtit att göra.

Miljöprövningsdelegationen har inte angett vilka ”mer omfattande skyddsåtgärder” som åsyftas i miljöprövningsdelegationens beslut, eller bedömt nyttan av sådana skyddsåtgärder. Sökanden anser att underlaget i målet visar att det inte finns ytterligare skyddsåtgärder eller försiktighetsmått som är rimliga eller motiverade att vidta ur ett kostnads- nyttoperspektiv.

Det har i målet visats att det inte går att byta ut ammoniak till ett annat köldmedium i kylanläggningen. Att använda ett annat köldmedium skulle kräva att en helt ny kylanläggning byggs från grunden, med kostnader till mångmiljonbelopp. Ett annat

köldmedium har dessutom inte rimliga och tekniska förutsättningar att tillgodose det kylbehov som sökanden har.

Att bygga in hela kylanläggningen, som de närboende hävdar är en möjlig skyddsåtgärd, är en orimlig åtgärd med hänsyn till de mycket höga kostnader för en sådan åtgärd och de i princip obetydliga fördelar ur säkerhetssynpunkt som det skulle innebära. Det måste också vägas in de redan nedlagda kostnaderna i den befintliga kylanläggningen. Förutom initiala investeringskostnader har sökanden gjort investeringar i ombyggnationer, förbättringar, nya installationer och system under de årtionden som kylanläggningen funnits på Råbyholm. Om det skulle krävas att hela anläggningen skulle byggas in, rivs eller byggas om skulle det således innebära betydande kostnader och förluster i form av förlorade investeringar.

För att en verksamhet ska bedömas tillåtlig utifrån miljöbalkens regler fodras inte en riskfri verksamhet, utan att riskerna så långt rimligt och skäligt reduceras i enlighet med de grundläggande hänsynsreglerna. Att det kvarstår en teoretisk "restrisk", dvs. en ytterst osannolik men teoretiskt möjlig risk för olyckor och skadeincidenter gäller för i princip alla verksamheter som bedriver någon form av verksamhet som innebär risker för människors hälsa eller miljön. Utan en acceptans för att vissa risker finns i samhället skulle inga verksamheter, vägar, järnvägar eller liknande få förekomma.

Därtill är det nödvändigt att risker bedöms på ett så långt möjligt likvärdigt sätt och på objektiva grunder. Riskvärderingar måste ske utifrån rimliga ansatser och ska inte leda till att en enskild verksamhetsutövare åläggs högre krav än andra verksamhetsutövare med motsvarande verksamheter och risker. Här hänvisas bland annat till ingenjör BSs sakkunnigutlåtande i som konstaterar att sökandens kylanläggning är bland de bästa i sitt slag när det kommer till konstruktion och säkerhet. Flera av de verksamheter med kylanläggningar med ammoniak som sökandens anläggning jämförs med i sakkunnigutlåtandet är dessutom också tillståndsprövade, utan att de betraktats som riskfyllda i så måtto att de inte ansetts tillåtliga.

Sammantaget är miljöprövningsdelegationens krav på ytterligare skyddsåtgärder oförenligt med skälighetsregeln. Det står inte i proportion till någon motsvarande nytta eller till de långtgående och negativa konsekvenser som ett sådant beslut – om det står sig – innebär för sökandens fortsatta verksamhet.

Formella fel i miljöprövningsdelegationens beslut

Beslut som förvaltningsmyndigheter meddelar och som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering enligt 32 § förvaltningslagen (2017:900), om en motivering inte är uppenbart obehövlig. En motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Motiveringskravet syftar till att garantera att ärendena prövas omsorgsfullt, sakligt och enhetligt. Beslutsmotiveringar möjliggör för part att förstå beslutet, kontrollera att besluten är riktiga och bedöma om det kan löna sig att överklaga. Men beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär.

I förarbetena till den nya förvaltningslagen anges att "för att allmänhetens tilltro till myndigheternas kompetens och objektivitet ska kunna upprätthållas krävs att myndigheterna kan visa att besluten de fattar inte är grundade på godtycke utan har en relevant rättslig grund och är väl underbyggda." Förarbetena uttalar även ifråga om motiveringskravet att "för en enskild part är betydelsen av att myndigheten på ett öppet, tydligt och enkelt sätt klargör hur den har kommit fram till sitt beslut ofta avgörande för att parten ska kunna förstå beslutet."

Som redogjorts för ovan framgår det inte av miljöprövningsdelegationens avslagsbeslut vad för slags hänsynsregel som miljöprövningsdelegationen anser har åsidosatts. Det går heller inte att ur beslutet utläsa vad miljöprövningsdelegationen anser bör vidtas som ytterligare skyddsåtgärd för att verksamheten ska anses tillåtlig. Miljöprövningsdelegationen påstår endast att sökandens skyddsåtgärder

inte kan "minska riskerna och olägenheterna av ammoniakhanteringen i tillräckligt stor utsträckning" – utan närmare motivering av vilka risker det är som måste åtgärdas. Detta gör det i praktiken omöjligt för sökanden att förstå vad som läggs sökanden till last och vad som krävs av sökanden som verksamhetsutövare för att verksamheten fortsatt ska kunna bedrivas. Med hänsyn till att beslutet är mycket ingripande för sökandens verksamhet anser sökanden det uppenbart att miljöprövningsdelegationens beslut inte uppfyller formella krav på beslutsmotivering.

Sammanfattande kommentar

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser sökanden att miljöprövningsdelegationens bedömning och avgörande är felaktigt i sak och oförenligt med miljöbalkens hänsynregler. Miljöprövningsdelegationens riskbedömning finner inte befogat stöd i någon utredning eller annat underlag och en oproportionerlig vikt fästs vid de närboendes uttryckta oro.

Sökanden har ingett två omfattande riskutredningar, utlåtanden från riskanalysexpert och utlåtanden från sakkunnig kylexpert, som samtliga menar att sökandens kylanläggning, med beaktande av skyddsåtgärder och försiktighetsmått, är säker och innebär mycket små risker för omgivningen.

Miljöprövningsdelegationen har dock inte med ett ord berört riskutredningarnas slutsatser eller sakkunnigutlåtandena i sina beslutskäl. Det finns inget stöd från sakkunniga eller annat faktaunderlag som visar att det behövs – eller ens att det kan antas finnas behov av – ytterligare skyddsåtgärder för att verksamheten ska anses förenlig med hänsynsreglerna.

Mot bakgrund av vad sökanden anför och visat i målet får det anses uppenbart att verksamheten uppfyller de allmänna hänsynsreglerna och är tillåtlig, och att grund därmed föreligger för upphävande av miljöprövningsdelegationens beslut enligt sökandens framställda yrkanden.

KD, TD, KE, AE, SI, GJ, ER och KR har i liknande skrivelser yrkat att domstolen fastställer villkor eller på annat sätt ålägger sökanden att vidta sådana åtgärder att utsläpp av skadliga koncentrationer av ammoniak från sökandens kylanläggning inte ska kunna inträffa i området.

KE och LI har yttrat sig i målet och anført bl. a. att det inte tillkommit något nytt i ärendet som gör att de känner sig trygga med sökandens ammoniakanläggning. De vidhåller därför det som de framfört tidigare i ärendet.

AE och SE har yttrat sig i målet och anført bl.a. att de vidhåller tidigare insända synpunkter där de utvecklat sin talan eftersom inga förändringar presenterats som minskar konsekvenserna i tillräcklig omfattning. De yrkar på att domstolen ålägger sökanden om ytterligare åtgärder för att eliminera konsekvenserna av ett eventuellt utsläpp av ammoniak så att tredje part inte kan drabbas.

De framför även följande över sökandens överklagan. De håller inte med om sökandens bedömning att inga oacceptabla risker föreligger enligt gjorda riskutredningar. Riskbedömningarna som gjorts och de konsekvenser som beräknats är oacceptabla. Dessutom har två olika konsultfirmor kommit till olika slutsatser vilket kan ifrågasätta deras trovärdighet.

Sökanden anser att miljöprövningsdelegationen tagit en oproportionerlig stor hänsyn till boendes oro över ammoniakanläggningen. Den oro som de känner är relevant och i högsta grad befogad med hänsyn till konsekvenserna av en olycka. Det har i och med tillståndsprövningen blivit möjligt för närboende och allmänheten generellt att få information om förhållandena på anläggningen. Förvånande nog har inga särskilda åtgärder vidtagits förrän länsstyrelsen påpekat brister i säkerheten. Tillåtligheten av en verksamhet måste ta hänsyn till de omgivningsfaktorer som föreligger vid tidpunkten för prövningen. Ammoniakanläggningen har tillkommit

sedan senaste tillståndsprövningen. Fler bostäder och framförallt etablering av flera skolor och förskolor m.m. i sökandens omedelbara närhet kräver bättre och säkrare ammoniakanläggning. De av sökanden vidtagna och planerade åtgärderna är dock inte tillräckliga. Sökandens lokalisering samt omfattningen av mängden hanterad ammoniak kräver mer försiktighetsåtgärder än de som hittills vidtagits eller presenterats som åtaganden. Miljöprövningsdelegationens beslut styrker detta.

Med tanke på att ammoniakanläggningen numera primärt används för komfortkyla kan dess berättigande i ifrågavarande omfattning ifrågasättas. Även frågan huruvida BAT uppfylls kan ifrågasättas.

Den utredning som sökanden tillfört ärendet "Tetra Paks kylanläggning" är inte relevant i sammanhanget. Någon information om anläggningarnas uppbyggnad, skyddsåtgärder, omgivningsförhållande går inte att utläsa vilket medför att några jämförelser inte kan göras.

FG och RG har yttrat sig i målet och anfört bl.a. att inget nytt har tillförts ärendet som ändrar det de tidigare framfört så de vidhåller deras tidigare yttranden.

B-GP och HP har yttrat sig i målet och anfört bl.a. att de inte ser att det tillkommit något som föranleder en ändring av deras tidigare yttrande. De vidhåller därför det som de tidigare yttrat i ärendet.

ER och KR har yttrat sig i målet och anfört bl.a. att de inte anser att något nytt tillförts ärendet som ändrar det de tidigare fört fram. De vidhåller det de framfört tidigare i ärendet och är mycket oroade över sökandens planer. Även om riskerna är små finns de där och en olycka skulle kunna få katastrofala följder för de som vistas i och kring Sankt Lars parken.

Miljöförvaltningen i Lunds kommun har yttrat sig i målet och anfört bl.a. följande.

Sammanfattning

Miljönämnden har fått tillfälle att yttra sig gällande ansökan till miljöprövningsdelegationen. Miljöförvaltningen anser att verksamheten är tillåtlig och att ansökan med miljökonsekvensbeskrivning kan tillstyrkas med förutsättning att omarbetade och förtydligade villkorsmeningar i inkommen komplettering följs.

Barnets bästa

Miljönämndens agerande syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Lokalisering

Verksamheten är förlagd till fastigheten A i Lunds kommun och har varit lokaliserad där sedan 1953. Fastigheten ligger inom stadsplanelagt område och är utlagt som industriområde. Två detaljplaner från 1989 respektive 2011 reglerar användningen av marken inom fastigheten för industriändamål. Sökanden står som ägare av fastigheten, vilken har en yta om cirka 250 000 m².

Verksamhetsområdet gränsar i norr, väster och sydväst mot bostadsområden. Avståndet mellan närmaste bostadsbebyggelse och produktionslokaler är 150 meter samt 50 meter mellan bostadsbebyggelse och sökandens utvecklingslokaler. Fastigheten avgränsas av Ruben Rausings gata i norr samt Landerigränd, i väster av Malmövägen och i sydväst av före detta järnvägslinjen Lund-Trelleborg. I öster gränsar verksamhetsområdet mot motorvägen E22.

Inom verksamhetsområdet har det genom åren skett ett antal om- och tillbyggnader samt nybyggnation, vilket kommer att fortsätta framöver. Sökanden framför i sin miljökonsekvensbeskrivning lokaliseringsalternativ i form av ett huvudalternativ där verksamheten får förnyat tillstånd och ett nollalternativ där verksamheten fortsatt bedrivs enligt gällande gamla tillstånd. Det som skiljer dessa alternativ åt är

att villkorsyrkandet för huvudalternativet utgår från lägre emissioner av lösningsmedel. Även frågan om alternativa lokaliseringar lyfts av sökanden i miljökonsekvensbeskrivningen, vilket skulle innebära en samlokalisering med en annan av sökandens anläggningar antingen i Sverige eller utomlands. Dessa alternativ avskrivs av sökanden då det skulle innebära en flytt av en verksamhet där investeringar har skett i mångmiljardklassen. Nuvarande plats möjliggör även ett tätt samarbete med universitet och goda förbindelser globalt med närhet till Kastrups internationella flygplats.

Processer och kemikalier

Sökandens verksamhet på Råbyholm innefattar en mängd processer vilka kräver kemikalier i olika omfattningar. Under 2012 förbrukades ca 480 ton kemiska produkter inklusive färger inom verksamheten. Verksamheten använder kemiska produkter vilka innehåller lösningsmedel. Det handlar främst om färger till flexografitryckningen, lösningsmedlet Flexosol som används vid tillverkning av klichéer och produkter som används vid läcksökningstester. Enligt sökanden uppgår den totala mängden lösningsmedel i dessa produkter till cirka 25 ton. Använda färger är i huvudsak vattenburna helt utan lösningsmedel eller med en låg genomsnittshalt på 2 %. Nuvarande tillstånd har ett villkor där flexotryckfärger maximalt får innehålla i genomsnitt 8 % organiska lösningsmedel.

Mängden kemikalier som förvaras och förbrukas finns sammanställt i nedanstående tabell:

Typ	Årsförbrukning (kg)	Förvaring (kg)
Organiska lösningsmedel: främst till prepress och lab	11 000	3 000
Läcksökning produkter främst isopropanol till rödfärgstester	2 000	500
Färg, lack och bläck	410 000	30 000
Lim, spackel samt lås-	700	1 000

och tätningsmedel		
Maskin- och motorprodukter: drivmedel, smörjolja, smörjmedel/olja m.m.	2 000	3 500
Skärvätskor, skärolja och pasta	800	400
Permanentgaser och svetsgaser	10 000	2 000
Plast, gummi- och polymermaterial	100	50
Foto- och reprojemikalier	200	50
Steriliseringsmedel, främst väteperoxid	16 000	3 000
Alkaliska och sura diskemikalier, diskmedel etc.	26 000	15 000
Laboratoriekemikalier, t.ex. till kemiska analyser	5 000	5 000

Vid tillståndsgiven full produktion kan kemikalieförbrukningen vara cirka 30 % högre enligt sökandens beräkningar. Samtliga kemiska produkter som används inom verksamheten utvärderas ur risksynpunkt och målet är att valda produkter ska ha minimal miljöpåverkan. Sökanden använder kemikaliehanteringssystemet iChemistry i sitt val att hantera, bedöma och informera om kemiska produkter. Sökanden har även valt att använda Kemikalieinspektionens PRIO-verktyg samt REACH kandidatlista för utvärdering av kemiska produkter. Under 2013 byggde sökanden ett centralt placerat förråd för syra, lut och väteperoxid i byggnad 314 F. Syftet med denna byggnad är att hantera kemikalierna i bulk för att via ledningssystem sedan pumpa ut kemikalierna där de används i byggnad 314 och 316. Förrådet är indelat i tre separata rum med separata ingångar.

Huvuddelen av verksamhetens råvaror utgörs av vätskekartong, plastgranulat, aluminiumfolie, emballage och tryckfarger. Under 2012 var den sammanlagda förbrukningen cirka 85 000 ton. Det finns inom verksamheten två kylcentraler med ammoniak som köldmedium i slutna kylsystem. Kylcentralerna används för att kyla produktionsmaskiner och till luftkonditionering. Kylcentralerna har en fyllnads- mängd på 7000 kg respektive 1000 kg.

Energi

Verksamheten får sin energi från ett antal olika energislag, vilket innefattar energi, naturgas, gasol samt diesel. Den totala redovisade energiförbrukningen under 2011 uppgick till 65,7 GWh, 62,4 ton gasol och 15,6 m³ diesel. En rad åtgärder har genomförts inom verksamheten vilket medfört en energieffektivisering på 180 MWh per år sedan 2005 trots ökad produktion.

Verksamheten utreder enligt ansökan även möjligheterna att ersätta naturgaspannorna med fjärrvärme, vilket skulle innebära en minskning av emitterad koldioxid. Provboringar har genomförts för att ta fram underlag för möjlighet att utnyttja berggrunden under verksamheten som energilager för både värme och kyla.

Utsläpp till luft

Arbetet med att rena emissioner i form av plaströk samt ozon- och lösningsmedels- emissioner har enligt sökanden pågått sedan 1980-talet. Sökandens val av renings- anläggning för verksamheten på Råbyholm landade i regenereringsbara zeolitan- läggningar då dessa enligt sökanden är flexibla eftersom de renar samtliga tre ovanstående emissioner, har hög reningsgrad, är energisnåla samt har lång livstid. Det finns inom verksamheten två zeolitreningsanläggningar en för produktionsverk- samheten och en för utvecklingsverksamheten.

Sökanden fick sitt tillstånd enligt miljöskyddslagen den 11 april 1986 och slutliga villkor avseende luftemissioner den 12 september 1997 för lösningsmedelsemiss- ioner och den 10 december 1998 för plaströk och ozon.

Gällande tillstånd medger emission av 45 ton lösningsmedel, 40 ton för produktionsverksamheten och 5 ton för utvecklingsverksamheten. Enligt sökanden är nuvarande lösningsmedelsemissioner cirka 10 ton per år vilka produktionsverksamheten står för 6,6 ton och utvecklingsverksamheten ca 3,3 ton. Vid framtida fullt utbyggd utvecklings- och produktionsverksamhet kan emissionerna komma att uppgå till cirka 26 ton enligt sökanden.

Emissionerna av plaströk och ozon sker från verksamhetens beläggningsmaskiner där frånluften renas i zeolitreningsanläggningar. Gällande tillstånd medger emission av plaströk och ozon efter zeolitreningsanläggningen om 6 ton per år för produktionsverksamheten samt 1,5 ton för utvecklingsverksamheten. Nuvarande emission från produktionen uppgår till cirka 3 ton för produktionsverksamheten och 0,5 ton för utvecklingsverksamheten.

Övriga luftemissioner från verksamheten innefattar kväveoxider från de tre naturgaspannorna med en total emission på 2 100 kg under 2011. Emissioner i form av koldioxid uppkommer från naturgaspannorna, gasol- och dieselanläggningar.

Utsläpp till vatten

Verksamhetens avloppsvatten leds till kommunens spillvattennät, vilket leds vidare till Källby avloppsreningsverk medan dagvattnet från verksamheten leds till kommunens dagvattennät. Verksamheten genererar 140 000-200 000 m³ spillvatten per år. Utvecklingsverksamheten samt kvalitetstester står för två tredjedelar av den totala vattenförbrukningen på 120 000 m³. Det finns enligt ansökan 12 olje- och fettavskiljare installerade på spillvattennätet samt 16 oljeavskiljare installerade på dagvattennätet inom verksamheten.

Spillvattnet från den grafiska produktionen går genom en reningsanläggning med ultrafiltrering och selektiva jonbytare, vilket filtrerar färgrester respektive tungmetaller innan det leds vidare till spillvattennätet.

Skurvatten vilket uppkommer vid städning av verksamhetens olika hallar uppgår till cirka 400 m³ per år. En undersökning av skurvattnet från produktions- och utvecklingshallarna visade att huvuddelen av mineraloljan och metallerna i skurvattnet är partikelbundna, vilket enligt sökanden kan renas i stor grad i de oljeavskiljare som finns påkopplade till spillvattennätet. Som vidare säkerhetsåtgärd efter utförd undersökning kommer skurvattnet från ett urval av hallar att samlas in och förvaras för vidaretransport till godkänd mottagningsanläggning. Detta då halter av zink och kadmium uppmätts, den bedömda mängden omhändertagen skurvatten uppgår till 20-30 m³. Sökanden utreder möjligheten att samla in och lagra allt skurvatten från produktions- och utvecklingshallarna för transport till godkänd mottagningsanläggning.

Kontroll av avloppsvattnet sker en gång per år i fyra punkter enligt gällande kontrollprogram. Kontrollen innefattar mätning av halter uppströms och nedströms sökandens utsläppspunkter.

Avfall

Det farliga avfall som uppkommer inom verksamheten utgörs till stora delar av färgavfall och lösningsmedelsrester från främst tryckeriet. Dessa hanteras enligt aktuella föreskrifter och interna bolagsrutiner, SYSAV Kemi bistår med för ändamålet säkra kärl. Delar av det farliga avfallet hanteras via sökandens miljöstation beläget intill byggnad 109 innan det transporteras vidare till godkänd mottagningsanläggning.

Övrigt avfall som uppkommer inom verksamheten består framförallt av produktionspill i form av papper, plast och aluminium. Avfall uppkommer även från kontor och restaurangen. Detta övriga avfall materialåtervinns i största möjliga mån. I de fall detta inte är möjligt går avfallet till förbränning eller deponi.

Buller

I enlighet med nuvarande kontrollprogram registreras samtliga bullerkällor inom anläggningen efter att närfältsmätningar av ljudnivåer utförts vid drift. Som buller-

källor räknas enligt sökanden samtliga fasta bullerkällor och interna transporter nattetid, interna transporter dagtid räknas inte. Antalet registrerade bullerkällor inom verksamheten 2011 är enligt sökanden 1012 till antalet. En bullerberäkning har utförts av Akustikgruppen där ett antal kontrollpunkter valts ut för beräkning av totalnivåer. Bullerberäkningen visar att verksamhetens bullernivåer från fasta bullerkällor, tågtrafik och interna transporter ligger under gällande tillståndsangivna riktvärden utom i kontrollpunkt 3, där ett enligt Akustikgruppen marginellt överskridande på 0.4 dBA erhålls dagtid, dominerat av buller från tågtrafiken.

Sökanden gav även Akustikgruppen i uppdrag att beräkna extembullernivåer utifrån framtida full produktion samt förslag på åtgärder i två etapper för att kunna nå ned till Naturvårdsverkets riktvärden vid nyetablering av industri. Resultatet från denna bullerberäkning visar att totalnivåerna för buller kommer att överskrida riktvärdena för nyetablering samt, i ett fall, nu gällande riktvärden. Utifrån resultatet av denna bullerberäkning togs förslag till åtgärder i två etapper fram. Första etappen innefattar att en bullerskärm byggs vid den sydvästra sidan samt dämpning av frånluft från tryckluftstork. Etapp två innefattar ytterligare 28 separata åtgärder. Sökanden menar utifrån denna bullerberäkning att det är tveksamt om föreslagna åtgärder garanterar att riktvärden för nyetablerad industri kan hållas eftersom tillräcklig säkerhetsmarginal inte kan uppnås. Vidare menar sökanden att för att uppnå dessa bullerbegränsningar så krävs ombyggnation av ett antal byggnader från grunden vilket inte är rimligt. Sökanden har gått vidare med uppförandet av föreslagna bullerskärm i bygglovsansökan den 9 april 2014, dnr 2014.2001, där miljöförvaltningen haft tillfälle att yttra sig i ärendet.

Transporter

Transporter till och från verksamhetsområdet sker med lastbil och godståg. En stor del av transportererna sker via järnvägen, i genomsnitt två godståg per vardag vilka förser verksamheten med pappersmaterial från svenska pappersbruk. Utifrån genomförd mätning sker cirka 500 vägtransporter under en typisk arbetsvecka. Antalet vägtransporter är cirka 10 % mindre på helger. Inom verksamhetsområdet finns ca 1750 parkeringsplatser till förfogande åt anställda och besökare.

Risikanalyt

I ansökan ingår även en riskinventering av anläggningen. De två huvudrisker som identifierats är större brand inom anläggningen samt ammoniakutsläpp från de två kylanläggningarna.

Sökanden har ett antal olika säkerhetsanordningar för att motverka eventuella bränder i form av gassläckningssystem, sprinklersystem samt tillgång till eget släckvatten i två underjordiska bassänger på vardera 550 m³. Det finns även ett internt brandpostnät om tiotal brandposter inom verksamhetsområdet. Risken med läckage av släckvatten från en eventuell storbrand har identifierats och sökanden ser över möjligheterna att anlägga en reservoar för använt brandvatten.

Risken för ammoniakutsläpp avser ett eventuellt läckage från de två kylcentraler som finns inom verksamheten. De största läckagekällorna från kylcentralerna är kondensatorerna och ventilerna i de utvändiga rörledningarna i form av korrosionsskador. Kontroll av korrosionsskador sker fyra gånger per år i upprättat kontrollprogram enligt rekommendation från Räddningstjänsten. I kylcentralerna finns installerat gaslarm och nödventilation med skrubbersystem.

Övriga risker som redovisas i ansökan innefattar brandfarliga och explosiva varor, detta har sökanden ett specifikt tillstånd för. Oxiderande ämnen i form av väteperoxid används inom anläggningen för att sterilisera förpackningsmaterial vid provkörningar. Det sker även transport av farligt gods inom anläggningen. För att minimera riskerna vid transporter anvisas fordon att köra på uppmärkta trafikleder.

Yrkanden

Sökanden yrkar tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken att på fastigheten A, Lunds kommun, få bedriva:

- Tillverkning av förpackningsmaterial för livsmedel motsvarande 4 miljarder standardförpackningar per kalenderår (en standard-förpackning utgörs av en 1-liters Tetra Brik-förpackning)

- Tillverkning, montering och kvalitetstestning av förpacknings- och processutrustning för huvudsakligen livsmedelsindustrin, och
- Utvecklings- och forskningsverksamhet inom områdena förpackningsmaterial, förpackningsmaskiner och processutrustning för livsmedelsindustrin och därmed förenlig verksamhet.

Sökanden yrkar vidare att bifogad miljökonsekvensbeskrivning godkänns.

Sökanden yrkar därutöver att följande förslag på villkor ska gälla för verksamheten. Villkor 4,5,6 samt villkor 9 har reviderats av sökanden i inkommen komplettering av handlingar aktilaga 11, daterat den 27 september 2013:

Villkor 1

Om inte annat följer av nedan angivna villkor ska verksamheten bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som sökanden angivit i ansökningshandlingarna eller i övrigt åtagit sig i ärendet. Om sökanden vidtar mindre ändring av produktionsprocess eller reningsförfarande ska sökanden redovisa detta i den årliga miljörapporten.

Villkor 2

Forsknings- och utvecklingsarbete som kan medföra påtaglig förändring av sökandens utsläpp till luft eller vatten avseende mängd eller sammansättning, utöver vad som anges i ansökningshandlingarna, ska anmälas i god tid till Lunds miljöförvaltning innan verksamheten påbörjas. En förutsättning är att tillstånd och villkor fortfarande innehålls.

Villkor 3

Verksamheterna får inte bedrivas utan att föreskrivna reningsanläggningar är i drift såvida inte avbrotten är begränsade i tid och har begränsad betydelse ur miljösynpunkt.

Villkor 4

Reningsanläggningar ska drivas och underhållas så att emissionen uttryckt som totalcolväten (summan av flyktiga och kondenserbara colväten) från tillverkning av plastbelagd kartong och därmed förenlig utvecklingsverksamhet exklusive dessa verksamheters lösningsmedels- emissioner, som begränsningsvärde, uppgår till maximalt 5,0 ton per kalenderår. Emissionerna ska kontrollmätas under stabila produktionsförhållanden en gång per år. Medelhalten bestäms för mätsekvenser om minst 4 timmar per provpunkt. Årsutsläppen beräknas genom uppräknig i förhållande till antalet drifttimmar per år.

Villkor 5

Reningsanläggningar ska drivas och underhållas så att emissionen av ozon från den samlade verksamheten inom Råbyholm, som begränsningsvärde, uppgår till maximalt 2,5 ton per kalenderår. Emissionerna av ozon ska kontrollmätas under stabila produktionsförhållanden en gång per år. Medelhalten bestäms för mätsekvenser om minst 4 timmar per provpunkt. Årsutsläppen beräknas genom uppräknig i förhållande till antalet drifttimmar per år.

Villkor 6

Lösningsmedelsemissionerna från produktionsverksamhetens tryckverksamhet och utvecklingsverksamhetens testverksamhet får sammantaget vid full produktion som begränsningsvärde uppgå till högst 26 ton per kalenderår. Lösningsmedelsemissionerna beräknas utifrån de kemiska produkternas årsförbrukningar och respektive produkts lösningsmedelshalt. Korrigering sker för relaterade avfalls innehåll av lösningsmedel.

Villkor 7

Flytande kemiska produkter som används i verksamheten och flytande farligt avfall ska förvaras invallat på underlag som är tätt för respektive kemikalie- och avfalls- slag och hanteras på sådant sätt att de inte kan förorena mark eller vatten. Invallade ytor ska rymma minst den största behållarens volym jämte 10 %.

Villkor 8

Buller från verksamheten under normal drift ska begränsas så att bullret utomhus vid bostäder inte överstiger en ekvivalent ljudnivå om:

55 dB(A) helgfri måndag-fredag, kl 07-18

50 dB(A) kvällstid, kl 18-22

50 dB(A) lör-, sön- och helgdagar, kl 07-18

45 dB(A) nattetid, kl 22-07

De angivna begränsningsvärdena ska kontrolleras genom att bullerkällor inom anläggningen registreras i databas efter att närfältsmätningar av ljudnivåer utförts vid drift. Utifrån utförda närfältsmätningar bestäms immissionsverksamma ljudniveåer i oktavband vid normal drift. Genomgång av anläggningens bullerkällor ska ske vartannat år eller vid misstanke om överskridande av begränsningsvärdena. Ekvivalenta ljudnivåer beräknas från varje bullerkälla i kontrollpunkter med hjälp av den nordiska beräkningsmodellen för externt industribuller. Ur beräknade ljudnivåer från varje bullerkälla summeras totala ekvivalenta ljudnivåer för de olika driftsintervallen i kontrollpunkterna. Om beräknade bullernivåer överskrider angivna begränsningsvärden informeras tillsynsmyndigheten och åtgärder vidtas skyndsamt.

Villkor 9

Spillvatten som uppkommer vid hantering av tryckfärger ska renas och pH-justeras innan det får avledas till VA SYD:s spillvattennät. Avskilda rester ska hanteras som farligt avfall. Reningsanläggningen ska drivas så att halterna av koppar och zink, som begränsningsvärden, inte överstiger följande halter:

Koppar 1,0 mg/l

Zink 2,0 mg/l

Anläggningens pH-justering ska drivas så att pH, som begränsningsvärde, ska hållas inom intervallet 6,5–11.

De angivna begränsningsvärdena för koppar, zink och pH ska kontrolleras genom dygnsprover under drift minst sex gånger per år. Begränsningsvärdena ska varje kalenderår innehållas minst 80 % av antalet mättillfällen.

Om angivna halter och pH under året inte uppfyller angivna begränsningsvärden informeras tillsynsmyndigheten och åtgärder vidtas skyndsamt.

Reningen av spillvatten ska vara så effektiv att det totala årsutsläppet uttryckt som begränsningsvärde för koppar uppgår till maximalt 0,2 kg per kalenderår och för zink maximalt 0,4 kg per kalenderår.

Villkor 10

Sökanden ska inom tre månader efter att detta tillstånd tas i anspråk till tillsynsmyndigheten redovisa ett uppdaterat kontrollprogram.

Miljöförvaltningens bedömning

Miljöförvaltningen anser att verksamheten är tillåtlig och att ansökan med miljökonsekvensbeskrivning kan tillstyrkas.

Miljöförvaltningen är även medveten om att det har skett en del förändringar inom sökandens verksamhet på Råbyholm sedan tillståndsansökan lämnades in. Tryckeriverksamheten har avvecklats inom anläggningen och de hallar som verksamheten befunnit sig i har demonterats invändigt och byggts om. Detta för en planerad inflyttning av verksamhet från sökandens anläggning vid Öresundsvägen i form av produktion från Tetra Pak Processing Production Centre (TPPC). Anmälan om denna flytt godkändes av miljöförvaltningen den 25 november 2015, dnr 2015.2077.6.

Sökanden har även planer på att flytta in fler verksamheter framöver från anläggningen på Öresundsvägen till Råbyholm.

Miljöförvaltningen har tagit del av inkommen ansökan om tillstånd och har följande synpunkter gällande yrkade villkor.

Villkor 4,5 och 6

Dessa tre villkor har efter bland annat miljöförvaltningens synpunkter formulerats om i komplettering av handlingarna den 27 september 2013. Sökandens ambition med de omarbetade föreslagna villkoren har varit att göra dem tydligare, vilket miljöförvaltningen anser ha uppnåtts med de omarbetade villkorsmeningarna. Dock vill miljöförvaltningen att sökanden förtydligar vad ”stabila produktionsförhållanden” i villkor 4 och 5 avser. Miljöförvaltningen har som förslag att lydelsen istället ändras från ”stabila produktionsförhållanden” till ”normala produktionsförhållanden”.

Villkor 8

Sökanden har i sitt yrkande för villkor 8 gällande bullernivåer från verksamheten velat ha kvar de äldre riktvärdena. Sökanden vidareutvecklar sitt resonemang kring detta i inkomna kompletterande handlingar.

Här menar sökanden att de nya riktvärdena för nyetablerad industri har utretts i framtagna bullerutredning och att det finns en osäkerhet i både uppmätta samt beräknade bullernivåer. Det går enligt redovisningen i miljökonsekvensbeskrivningen att beräkningsmässigt och teoretiskt precis nå ner till de nya riktvärdena enligt sökanden. De åtgärder som föreslås i bullerutredningen innefattar uppförandet av en bullerskärm längs den västra sidan av verksamhetsområdet samt 28 åtgärder på befintliga ventilationskanaler och fläktar som troligtvis kan sänka befintliga bullernivåer. Sökanden menar att hänsynstagande måste tas till ovanstående osäkerheter innan de nya riktvärdena föreskrivs som begränsningsvärden i villkoret för verksamheten. Vidare i kompletteringshandlingarna menar dock sökanden att de nya riktvärdena för buller kan ingå i villkoret med förutsättning att planerad bullerskärm uppförs i erforderlig omfattning.

Kompletteringshandlingarna är daterade till den 27 september 2013, efter detta har en bullerskärm uppförts på den västra sidan, vilket miljöförvaltningen har tagit del av via remitterad bygglovsansökan den 9 april 2014. Under den tid det tagit för handläggandet av denna tillståndsansökan har även riktvärdena för industribuller

omarbetats och fastställt av Naturvårdsverket den 1 januari 2016. De större förändringarna i den nya handboken gäller främst sänkning av bullernivåer, men även att tidsperioden för nattetid ändrats från 22-07 till 22-06. Just tiden mellan 06-07 har varit en av de tidpunkter som sökandens beräkningar visat vara svåra att efterfölja bullermässigt. Miljöförvaltningen föreslår utifrån ovanstående uppgifter att villkor 8 sätts som ett utredningsvillkor.

Villkor 9

Miljöförvaltningen godtar sökandens resonemang att det ur total miljösynpunkt är mer relevant att styra reningsprocessen utifrån utsläppt mängd per år än utifrån koncentrationen.

Förvaltningens förslag till beslut Miljönämnden föreslås besluta att anta förvaltningens yttrande som sitt eget med enfass på att omarbetade och förtydligade villkorsmeningar i inkommen komplettering följs av sökanden avseende verksamhet på fastighet A, Lunds kommun.

Länsstyrelsen i Skåne län har yttrat sig i målet och anför t bl.a. följande.

Länsstyrelsen bestrider bifall till överklagandet.

Ansökans kontext

Sökanden ansöker om nytt tillstånd att bedriva verksamhet. Stora förändringar i sökandens produktion, som innebär att tillverkningen i Lund minskar, gör att ett eventuellt nytt tillstånd inte kommer att utnyttjas kontinuerligt. Ett tillstånd enligt ansökan medger sökanden en mycket stor frihet att bedriva verksamhet som inte kan överblickas i dagsläget. Tillståndets ram medger således vissa utsläpp, men omfattningen av dessa kommer i praktiken inte att kunna förutses inom miljöprövningen. I klarspråk innebär detta att sökanden söker tillstånd för produktion som i dagsläget är nedlagd.

Inledande synpunkter

Länsstyrelsen noterar att sökanden anger att miljöprövningsdelegationens avslag på tillståndsansökan medför att sökanden riskerar att verksamheten fortsatt inte kan bedrivas. Sökanden anser vidare att avslagsbeslutet är formulerat så att sökanden inte förstår vad som krävs av dem i form av förändringar i verksamheten/ försiktighetsmått.

Myndigheten ställer sig frågande till dessa kommentarer från sökanden, då det för närvarande finns ett gällande tillstånd att bedriva verksamheten i nuvarande omfattning. De frågor som är tvistiga i målet (kylanläggning med ammoniak) hanteras genom den löpande tillsynen, vad avser det befintliga tillståndet. Något formellt hinder att använda kylanläggningen föreligger således inte förrän i den händelse tillsynsmyndigheten har synpunkter på anläggningen. Miljöprövningsdelegationens beslut är således inget förbud eller inskränkning i verksamheten.

Att sökanden anger att de inte förstår vad som krävs av dem finner länsstyrelsen anmärkningsvärt med tanke sökandebolagets storlek och betydelse samt att målet pågått sedan år 2012. Att miljöprövningsdelegationen inte explicit i sitt beslut anger vilka försiktighetsmått som skulle krävas är självklart, eftersom bevisbördan åvilat sökandebolaget i ansökningsärendet. Länsstyrelsen har, å sin sida, markerat att tillåtligheten sammanhänger med valet av kylanläggning och köldmedia, vilket torde vara en tydlig signal till sökanden vad som skulle krävas för ett tillstånd.

Psykiska immissioner

Sökanden fäster stort avseende vid att miljöprövningsdelegationen avslagit ansökan med hänvisning till den psykiska olägenhet som kylanläggningen orsakar kringboende. Sökandens senaste riskutredning har inte skingrat de kringboendes oro.

Sökanden hänvisar i sin argumentation härvidlag till rättspraxis som pekar i riktning mot att objektiva risker, inte rädsla för olycka, ska avgöra tillåtlighet vid miljöprövningen. I målet åberopas MÖD 2006:54, avseende anläggande av ett sand- och klarningsmagasin, Hötjärnsmagasinet, som skulle tillgodose förutsägbart deponeringsbehov inom Boliden Mineral AB:s verksamhetsområde.

Länsstyrelsen anser att ovan nämnda rättsfall åberopas felaktigt. Fråga var i detta fall anläggande av ett sandmagasin, där alternativa tekniker saknades. I det fallet ansågs den psykiska olägenheten överbryggad därför att anläggningen ansågs ha betryggande säkerhet och att lokaliseringen, trots andra lokaliseringsalternativ, var godtagbar. Hela sökandens ansökan samt argumentation genom skriftväxlingen bygger på att allmänhetens oro är obefogad och ett byte av kylanläggning helt ligger utanför möjligheternas ram. Så var det måhända i fallet med sandmagasinet hos Boliden Mineral AB, vilket inte är jämförligt med att projektera och installera en ny kylanläggning. Länsstyrelsen bedömer att tekniska lösningar finns, men noterar att kostnaderna för dessa är beaktansvärda. Trots detta anser myndigheten att de kringboendes oro ska ges stor vikt vid avvägningen och att det därmed är motiverat att kräva omfattande investeringar från sökandens sida, oaktat riskutredningens slutsatser.

Länsstyrelsen föredrar att lyfta fram fast praxis avseende psykiska immissioner, som varit förhärskande sedan 1977 (se citat från Koncessionsnämnden för miljöskydd beslut nr 36/77 nedan) nämligen att även om en risk objektivt sett är mycket låg eller obefintlig, ska sökandens enskilda intresse att bedriva verksamhet avvägas mot kringboendes oro för verksamheten.

"Koncessionsnämnden anser sig i sak böra acceptera sprängämnesinspektionens bedömning, eftersom inspektionen har mycket stor erfarenhet av industriella säkerhetsfrågor och ingenting framkommit i ärendet som tyder på att sakägarnas farhågor i detta fall kan vara välgrundade. Nämnden utgår således från att det, objektivt sett, inte kommer att föreligga någon beaktansvärd risk för katastrofskada, om den planerade latexfabriken förses med skyddsanordningar etc. som uppfyller alla rimliga tekniska krav. Detta utesluter inte att det, åtminstone under en övergångstid, kan komma att råda en betydande osäkerhet bland de närboende som bl.a. kan påverka fastighetsvärdena i trakten. En sådan osäkerhet är också att anse som en olägenhet som bör beaktas vid tillåtlighetsprövning enligt miljöskyddslagen."

Sammanfattningsvis, avseende psykiska immissioner, anser länsstyrelsen att miljöprövningsdelegationens argumentation och slutsats avseende sakägarnas oro och dess betydelse för avslaget är korrekt genomförd. Sakägarnas oro ska således väga tungt då det gäller vilka krav som ska ställas på sökandebolagets teknikval vad gäller kylanläggning. Ammoniak är en starkt slemhinneretande gas som i höga halter är giftig. Sökanden ger uttryck för att länsstyrelsens och miljöprövningsdelegationens handläggning av ansökan har förstärkt sakägarnas oro. Länsstyrelsen har att företräda det allmänna intresset och det kan inte anses vara ovanligt att allmänna och enskilda miljöintressen sammanfaller.

Är sökandens kylanläggning med ammoniak bästa möjliga teknik? Kylanläggningen i byggnad 203 förser enligt uppgifter i ansökan samtliga ytor inom A med såväl processkyla i produktionshallar och laboratorium som komfortkyla till kontorsmiljöer och övriga lokaler. Fastigheterna på A omfattar en yta på 150 000 m² fördelat på produktionshallar och laboratorium drygt 25 %, kontor drygt 25 % samt lager och övriga lokaler knappt 50 %. Länsstyrelsen har inte direkt hittat någon uppgift om hur behovet av kyla påverkats av att tillverkningen av förpackningsmaterial lades ned under våren 2015. Inte heller finns uppgifter om hur flytten av sökandens anläggningar belägna vid Öresundsvägen och i Romont kan komma att påverka behovet av kyla. Även ett nytt lager har byggts.

Dessa förändringar har hanterats som anmälan till tillsynsmyndigheten. Länsstyrelsen har i yttrande över anmälan framfört att det bör utredas om flytten kan innebära krav på ändringstillstånd alternativt att sökanden behöver söka nytt tillstånd. Miljönämnden har däremot godtagit ändringen som en anmälan.

Länsstyrelsen uppfattar det som att det sammantaget skett och sker stora förändringar inom verksamheten. Behovet av kyla har av sökanden inte ansetts kunna tillgodoses med koldioxid som köldmedium. Framförallt har kompressorernas tillgänglighet angetts ha alltför begränsad kapacitet. Länsstyrelsen har inte låst sig vid koldioxid som köldmedium, men har uppfattningen att det under de senaste 10-

15 åren skett en teknikutveckling som innebär att användningen av koldioxid som köldmedium fått allt större genomslag, vilket det finns flera exempel på, t.ex. Sophiahemmet, Skruf Snus, Hässleholmsbaserade Frysboxen och Gimo ishall för att nämna några. Även tekniken bakom fjärrkyla, där kallt vatten distribueras i ett ledningsnät, har fått ökad användning de senare åren.

Sökandens expert, som också byggt och installerat anläggningen, presenterar en lista över verksamheter i södra Sverige som använder ammoniak som köldmedium. Länsstyrelsen ställer sig frågande till syftet med att presentera ett antal diametralt olika anläggningar, som var och en fyller sitt syfte för respektive verksamhet. Dessa olika anläggningar har prövats eller inte på sina lokaliseringar och tillåtligheten för dessa har ingen särskild relevans för det aktuella ärendet. Urvalet som presenteras är dessutom inte förklarat i relation till anläggningar som inte presenteras på listan. Länsstyrelsen kan därför inte se uppräkningsunderlaget på annat sätt än underlag för den självklara slutsatsen att ammoniak-anläggningar existerar på marknaden. Huruvida de uppräknade anläggningarna skulle kunna ersättas med andra typer av kylanläggningar redovisas inte, trots att det är just den frågan som är relevant i målet. Avslutningsvis med koppling till den nämnda listan kan tilläggas att anläggningen i Bjuv numera är nedlagd.

Länsstyrelsen anser alltså att de uppgifter som redovisas i ansökan inte utgör ett tillräckligt underlag för att avgöra om fortsatt användning av den befintliga ammoniak-anläggningen är att anse som bästa tillgängliga teknik enligt miljöbalken.

Riskutredning

Sökanden har infört ett nytt begrepp, restrisk, som tidigare inte använts i målet. Länsstyrelsen vill vara försiktig med att använda begreppet restrisk i sammanhanget. Att riskbegreppet är mångfacetterat och används och värderas olika i olika sammanhang är väl känt. Dock kan begreppet restrisk inte anses ha en utbredd användning, särskilt inte inom samhällsplaneringen.

Begreppet används emellertid då säkerhet och risker beaktas i kärnkraftssammanhang. Strålsäkerhetsmyndigheten beskriver restrisker som ”händelser som är så osannolika att de inte behöver beaktas som inledande händelser i samband med säkerhetsanalys” (se SSMFS 2008:17). Eller med andra ord händelser som inte är rimliga att omhänderta. Ett exempel på en sådan händelse i Sverige skulle kunna vara meteoritnedslag. Kärnkraftsreaktorn dimensioneras däremot för att klara av att hantera inledande händelser som är mer sannolika än restrisk så som rörbrott, brand, jordbävningar, översvämningar, etc.

Gällande sökandens anläggning har åtgärder för att hantera händelser så som meteoritnedslag aldrig lämnats som förslag varken från sökandens eller från länsstyrelsens sida. De inledande händelser som har diskuterats i sammanhanget har handlat om händelser så som brand, driftfel och tekniska fel.

Det bör påpekas att sökanden på eget initiativ arbetat med att förbättra säkerhetssystemet för att hantera inledande händelser som exempelvis brand eller mekaniskt fel vilket länsstyrelsen ur ett helhetsperspektiv för säkerhetsarbetet ser positivt på. Även om sannolikheten för inledande händelser har sänkts efter att åtgärder utförts vill länsstyrelsen inte jämföra riskerna som avses i riskutredningen med restrisker enligt resonemanget ovan. Det bör understrykas att åtgärder vidtagits på bevåg av sökanden och inte på uppmaning av länsstyrelsen vilket sökanden antyder i sin inlaga. Länsstyrelsen anser att säkerhetshöjande åtgärder ska vidtas av varje bolag inom dess löpande verksamhet.

Sammanfattning

Ett tillståndsbeslut avseende miljöfarlig verksamhet har enligt 24 kap. 1 § miljöbalken särskild rättsverkan vad gäller de frågor som har prövats genom tillståndet. Enligt 5 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken gäller rättskraften även för tillstånd som meddelats med stöd av miljöskyddslagen. Sökanden erhöll tillstånd enligt miljöskyddslagen 11 april 1986. Kylanläggningen med ammoniak installerades först under år 2002 och denna har därmed inte varit föremål för någon materiell

prövning. Ammoniakkylanläggningen omfattas således inte av den rättsverkan som befintligt tillstånd medför.

Sammanfattningsvis anser länsstyrelsen att sökandens överklagande inte tillräckligt belyser de aspekter av verksamheten som är avgörande för om tillstånd ska lämnas enligt ansökan. Myndigheten vill särskilt poängtera att kringboendes uppfattning av fara, enligt fast praxis, ska innebära att ett sökandebolag måste räkna med högre kostnader för att driva verksamhet på en lokalisering med invändningar från grannarna. Det kan även innebära att det blir aktuellt med att övergå till sådana tekniska lösningar som skingrar rädslan hos de kringboende. Slutsatser dragna från riskutredningen ändrar inte på detta faktum. Sökanden har inte visat sig villigt att beakta grannarnas oro utan vidhåller att slutsatser från riskutredningen gör faran icke beaktansvärd ur objektivt hänseende. Länsstyrelsen anser därför att överklagandet ska avslås.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser m.m. framgår av miljöprövningsdelegationens beslut.

Bakgrund

I dom (M 1031-15) den 26 oktober 2015 i detta ärende undanröjde mark- och miljödomstolen miljöprövningsdelegationens avvisningsbeslut och återförvisade ärendet för fortsatt handläggning. Frågan då var huruvida miljökonsekvensbeskrivningen och dess riskutredningar var tillräckliga. Domstolen kom då fram till att det inte funnits skäl för miljöprövningsdelegationen att avvisa bolagets ansökan på den grunden att miljökonsekvensbeskrivningen innehållit sådana väsentliga brister att den inte kunnat utgöra grund för ett ställningstagande till verksamhetens inverkan på människors hälsa och på miljön. Domstolen ansåg då att den av bolaget upprättade riskutredningen, efter gjorda kompletteringar, innehåller tillräckligt underlag för att miljöprövningsdelegationen skulle kunna göra en bedömning av tillåtligheten enligt miljöbalken av bolagets kylanläggning och om behovet av försiktighetsåtgärder för att hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska anses uppfyllda.

Prövningsram

I detta mål är frågan om miljöprövningsdelegationens haft grund att avslå tillståndsansökan med hänvisning till de risker ammoniakhanteringen innebär och den oro närboende känner.

Mark- och miljödomstolen bedömning

Mark- och miljödomstolen noterar att den befintliga kylanläggningen tillkommit 2002 genom ett anmälningsförfarande utan att tillsynsmyndigheten eller räddningstjänsten haft anledning att ifrågasätta lokaliseringen eller användningen av ammoniak. Inte heller i den nu aktuella prövningen har dessa myndigheter riktat allvarliga invändningar mot ammoniak användningen. De framtagna riskutredningarna under prövningen i miljöprövningsdelegationen belyser enligt mark- och miljödomstolens bedömning tydligt riskerna med anläggningen. Det är även utrett i målet att anläggningen är utformad enligt BAT och att det inte är tekniskt möjligt att byta köldmedium i den befintliga anläggningen. Mark- och miljödomstolen anser vidare att det skulle vara förenat med oskäliga kostnader att byta ut anläggningen i sin helhet.

Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning att verksamhetens lokalisering och närboendes oro kräver långtgående försiktighetsmått för att minimera den objektiva risken för olyckor. Domstolen anser emellertid att de skyddsåtgärder som bolaget vidtagit och åtagit sig att vidta – efter beaktande av riskutredningarna – är tillräckligt långtgående för att risken för en allvarlig olycka ska minimeras och därmed även uppfylla de krav som i miljöbalken ställs på verksamhetsutövaren för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Mark- och miljödomstolen finner sålunda att det inte finns skäl att avslå tillståndsansökan på grund av användningen av ammoniak och brister i säkerhetsåtagandena.

Bolaget har i första hand yrkat att domstolen ska meddela det sökta tillståndet i enlighet med ansökan och senare kompletteringar och åtaganden. Miljöprövningsdelegationen har emellertid inte gjort någon fullständig prövning av verksamhetens

tillåtlighet eller vilka villkor som skäligen bör föreskrivas för verksamheten i övrigt. Med hänsyn till instansordningsprincipen och de verksamhetsförändringar som kan ha inträffat under tiden sedan ansökan getts in, vilka kan påverka relevansen i bolagets villkorsförslag, ska ansökan därför återförvisas till miljöprövningsdelegationen för prövning av ansökans övriga delar.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 9 juli 2018.

Lena Pettersson

Carl-Philip Jönsson

I domstolens avgörande har deltagit chefsrådmannen Lena Pettersson, ordförande, och tekniska rådet Carl-Philip Jönsson samt de särskilda ledamöterna Kaj Magnusson och Jan Malmström. Föredragande har varit notarien Viktor Lundberg.