

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 21 juni 2004

NATURVÅRDSVERKET	
Ink. 2004-03-22	
Saknr. 611	Lop. nr. 6036-03
Rändl. enhet Rm	

Mål nr

T 2223-03

KLAGANDE

Stora Enso Hylte Aktiebolag, 556127-7954, 314 81 HYLTEBRUK

Ombud: bolagsjuristen Ulrik Johansson, Stora Enso Juridik, 791 80 FALUN

MOTPART

Naturvårdsverket, Blekholmsterrassen 36, 106 48 STOCKHOLM

SAKEN

Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken

ÖVERKLAGADE AVGÖRANDET

Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, dom den 6 maj 2003 i mål M 602-02

Hovrättens dom

se Bilaga

DOMSLUT

Högsta domstolen upphäver Miljööverdomstolens dom såvitt därigenom har förordnats om provotid för avgörande av slutliga villkor för transporter.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Stora Enso Hylte Aktiebolag har i första hand yrkat att provotidsförordnandet avseende transporter upphävs. I andra hand har bolaget yrkat att förordnandet utformas i enlighet med Naturvårdsverkets yrkande i Miljööverdomstolen.

Naturvårdsverket har bestritt ändring.

DOMSKÅL

Frågan i målet är huruvida den som har ansökt om tillstånd enligt miljöbalken till miljöfarlig verksamhet kan åläggas att utreda och lämna förslag på villkor för transporter till och från verksamhetens anläggningar med stöd av ett s.k. provotidsförordnande.

Det följer av 9 kap. 1 § miljöbalken att med miljöfarlig verksamhet avses sådan verksamhet som är knuten till användningen av fast egendom och som kan ge upphov till utsläpp till vatten, luft eller mark eller till annan olägenhet för människors hälsa eller miljön, t.ex. utsläpp och buller till omgivningen från verksamheten vid en industrianläggning. För viss miljöfarlig verksamhet krävs tillstånd enligt miljöbalken. Ett sådant tillstånd fordras för att en verksamhets-

utövare skall få anlägga och driva t.ex. en industrianläggning för tillverkning av massa och papper (jfr 9 kap. 6 § miljöbalken, 5 § förordningen 1998:899 om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt bilagan till denna förordning). Enligt 16 kap. 2 § andra stycket samma balk får ett tillstånd förenas med villkor.

Villkoren för en miljöfarlig verksamhet skall som regel fastställas i samband med att tillståndsfrågan prövas och tillstånd ges. Det finns emellertid en möjlighet att med stöd av 22 kap. 27 § första stycket skjuta upp frågan huruvida ett villkor av visst slag skall bestämmas. En förutsättning för ett sådant uppskov är att verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet vid tidpunkten för beviljande av ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Under en provotid kan provisoriska föreskrifter gälla i avvaktan på prövning och beslut i fråga om slutliga villkor. I lagmotiven till miljöbalken nämns som exempel att sådant uppskov med villkor kan bli aktuellt när oprövad reningsteknik skall användas vid en miljöfarlig verksamhet. Vidare framhålls i motiven att ett uppskavsbeslut bör meddelas bara då ett verkligt behov föreligger (jfr prop. 1997/98:45, Del 2, s. 246 f.).

Bolaget, som bedriver massa- och papperstillverkning i Hyltebruk sedan i början av 1900-talet, har efter ansökan genom den överklagade domen fått tillstånd enligt miljöbalken till en utökad produktion av massa och tidningspapper. Tillståndet är förenat med villkor för verksamhetens bedrivande. Miljööverdomstolen har dessutom med stöd av 22 kap. 27 § miljöbalken förordnat att bolaget inom ett år från det att domen vunnit laga kraft skall företa utredning och redovisa möjligheterna att minska miljöpåverkan av transporterna till och från bolagets anlägg-

ningar samt föreslå åtgärder och slutliga villkor. Enligt Miljööverdomstolens dom skall bolagets utredning under prövotiden ske i samråd med tillsynsmyndigheten och Naturvårdsverket samt bolagets redovisning innehålla exempel på åtgärder och deras miljö- och kostnadsmässiga konsekvenser samt bolagets förutsättningar att genomföra dem.

Av den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken följer att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. När det gäller bestämmelsens tillämpningsområde framhålls i lagmotiven att utöver skador och olägenheter som orsakas av fastighetsanknuten verksamhet omfattas sådana verkningar från verksamhet och åtgärder som inte sker genom användande av mark, byggnad eller anläggning. Detta innebär enligt motiven att krav med stöd av bestämmelsen kan ställas även på exempelvis transporter (jfr a. prop. s. 15 f.).

När det gäller transporter inom en miljöfarlig verksamhets anläggningar har transporterna en sådan anknytning till den fastighetsbundna verksamheten att de måste anses utgöra en del av själva verksamheten, trots att det handlar om utsläpp och andra olägenheter från rörliga störningskällor som t.ex. fordon, flygplan och fartyg (jfr Bengtsson m.fl., Miljöbalken, s. 9:4). Detta innebär att olägenheter från transporter inom den anläggning som är föremål för tillståndsprövning skall vägas in vid prövningen av den miljöfarliga verksamhetens lokalisering och tillåtlighet samt att ett tillstånd får förenas med villkor eller prövotid för sådana transporter.

Beträffande transporter till och från en miljöfarlig verksamhets anläggningar kan visserligen med fog hävdas att de ofta också har en anknytning till den fastighetsbundna verksamheten, men knappast på sådant sätt att de normalt kan anses utgöra en del av själva verksamheten, t.ex. som i detta fall att tillverka massa och papper. Däremot kan transporter till och från en miljöfarlig verksamhets anläggningar utgöra ett s.k. följdföretag som skall beaktas vid en prövning av den miljöfarliga verksamheten.

Enligt 16 kap. 7 § miljöbalken skall sålunda vid tillståndsprövningen av en viss verksamhet hänsyn också tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas bli behövliga för att verksamheten i fråga skall kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. Av lagmotiven till denna paragraf framgår att, när en verksamhet tillståndsprövas, det i bedömningen av om verksamheten skall få komma till stånd och på vilka villkor detta skall få ske bör beaktas även följdföretag som nödvändiggörs av den ansökta verksamheten. Som exempel på sådana följdföretag nämns vägar och kraftledningar, och det anges också att hänsyn kan tas till farliga transporter som skall ske till och från den prövade verksamheten. Vidare understryks i motiven att vid tillståndsprövningen en rimlig avgränsning måste göras av följdföretagen så att endast följdföretag som har ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten beaktas. Dessutom tilläggs att det är den som söker tillstånd som skall redovisa vilka följdföretag det är fråga om och miljökonsekvenserna av dessa (jfr a. prop. s. 208 och Bengtsson m.fl., a.a. s. 16:16).

I princip har alla slags transporter till och från en miljöfarlig verksamhets an-

läggningar ett större eller mindre samband med den verksamhet som skall bedrivas efter tillståndsprövning. Frågan är emellertid var gränsen går för att ett sådant följdföretag skall anses ha ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten och därmed skall beaktas vid bedömningen om den ansökta verksamheten kan få komma till stånd och på vilka villkor detta i så fall skall få ske. Den frågan får avgöras genom en sammanvägning av omständigheter som transporternas karaktär och omfattning, var transporterna befinner sig i förhållande till anläggningen samt olägenheterna från transporterna satta i relation till olägenheterna från övrig trafik och verksamhet. Härtill kommer att transporterna till och från en anläggning kan utgöra den helt dominerande trafikmängden i anläggningens närområde medan transporterna, när de rör sig längre bort i Sverige eller utomlands, där kan utgöra en försvinnande liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna.

Vid tillståndsprövning och fastställande av villkor för en miljöfarlig verksamhet kan en rimlig avgränsning vara att kräva av den som sökt tillstånd att denne redovisar miljökonsekvenser av transporter till och från en anläggning i anläggningens närområde. Det kan t.ex. gälla marktransporter från en anläggning till en deponi, båttrafik till och från en hamnanläggning eller flygplansrörelser till och från en flygplats. Visar sig olägenheterna i sådana fall alltför allvarliga kan det ytterst innebära att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan komma att avslås. (Jfr NJA 1977 s. 558 som avsåg en prövning enligt den dåvarande vattenlagen av en småbåtshamn, där denna inte tilläts på grund av de olägenheter som bl.a. båttrafiken till och från hamnen bedömdes ge upphov till.)

I andra fall kan en möjlighet vara att förena ett tillstånd med villkor för sådana transporter eller att meddela ett prövotidsförordnande, om ett verkligt behov föreligger att skjuta upp tidpunkten för prövning och fastställande av ett slutligt vill-

kor. Ytterligare en förutsättning för att ett villkor eller ett prøvotidsförordnande skall kunna beslutas är att sökanden bedöms ha faktiska och rättsliga möjligheter att ta ansvar för uppfyllandet ett villkor av sådant slag som har aktualiserats. Detta innebär bl.a. att prøvotidsförordnandet inte får vara så allmänt hållet att behovet av och nämnda förutsättningar för ett villkor eller prøvotidsförordnande inte alls låter sig bedömas.

Det är däremot inte rimligt att kräva att den som har ansökt om tillstånd till miljöfarlig verksamhet i tillståndsärendet skall redovisa och ansvara för miljökonsekvenserna för långväga transporter när dessa rör sig på stort avstånd från anläggningarna i fråga och där endast utgör en liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna.

Miljöbalkens reglering och lagmotiven till denna ger inte heller stöd för att det normalt skulle vara påkallat att meddela sådana villkor i ett tillståndsbeslut för en miljöfarlig verksamhet som skulle innebära ett slags indirekt reglering av transportsektorn, t.ex. särskilda avgaskrav på lastbilar och fartyg. I den mån hänsyn till hälsa och miljö kräver att åtgärder vidtas inom transportsektorn finns möjlighet att rikta sådana anspråk mot bl.a. väghållare, fordonstillverkare, drivmedelsproducenter och fordonsägare.

Miljööverdomstolen har genom prøvotidsförordnandet för transporter ålagt bolaget att redovisa möjligheterna att minska miljöpåverkan av transporter till och från bolagets anläggningar. Bolaget har redan redovisat vad det har för slags transporter och omfattningen av dessa. Det finns inte något i utredningen som talar för att ett prøvotidsförordnande påkallas av verkningarna från transporter som enbart rör sig inom bolagets anläggningar eller som främst trafikerar anläggningarnas närområde. Bakom Miljööverdomstolens prøvotidsförordnande förefaller i stället närmast ligga en ambition att få utrett om det är möjligt att

åstadkomma en allmän höjning av miljöstandarderna på transporter till och från bolagets anläggningar. Av handlingarna framgår emellertid inte att det finns ett verkligt behov av ett prøvotidsförordnande för transporter i tillståndsärendet. Det överklagade prøvotidsförordnandet bör därför upphävas.

Johan Munck L. S. Thorsson Dahllöf

Pella Nyström Carsten Calissendorff

Peder Munck

I avgörandet har deltagit: justitieråden Munck, Thorsson, Dahllöf (referent), Nyström och Calissendorff
Föredragande revisionssekreterare: Peder Munck