



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-09-05
meddelad i
Nacka

Mål nr M 4134-18

PARTER

Klagande

Akzo Nobel Functional Chemicals AB

Ombud: [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Motpart

Länsstyrelsen i Örebro län
701 86 Örebro

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Örebro läns beslut den 14 juni 2018 i ärende nr 555-3299-2018, se bilaga 1

SAKEN

Beslut om BAT-slutsatser

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut.

BAKGRUND

Den 14 juni 2018 beslutade Länsstyrelsen i Örebro län (länsstyrelsen) att verksamheten vid Akzo Nobel Functional Chemicals AB:s anläggning i Kvarntorp omfattas av två BAT-slutsatser, CWW BAT och LVOC BAT, samt att båda dessa slutsatser ska vara huvudslutsatser för verksamheten. Bolaget har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Bolaget har yrkat att mark- och miljödomstolen ska ändra beslutet på så sätt att endast LVOC BAT ska vara huvudslutsats för verksamheten. Till stöd för överklagandet anför bolaget i huvudsak följande. Beslutet bygger på en långtgående tolkning av ett vägledningsdokument från Naturvårdsverket och saknar stöd i industriutsläppsförordningen. Bolaget anser att CWW BAT för anläggningen Kvarntorps räkning är att betrakta som horisontella BAT-slutsatser, dvs. sidoslutsatser. Vidare ska dessa börja tillämpas fyra år efter det att slutsatser för den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten har offentliggjorts, vilket är fyra år efter offentliggörandet av LVOC BAT.

IED-direktivet och det svenska genomförandet av direktivet utgår från att en anläggning där flera industriutsläppsverksamheter bedrivs har en huvudverksamhet och ett huvudslutsatsdokument, men flera sidoslutsatsdokument. EU-kommissionen har som undantag från detta angivit anläggningar inom den kemiska sektorn där flera industriutsläppsverksamheter bedrivs parallellt och där det framstår som mindre tydligt vilken av dessa som är den huvudsakliga. Denna situation är emellertid inte aktuell vid bolagets anläggning i Kvarntorp. Där bedrivs tillverkning av organiska kemikalier bestående av kelatbildare och metallkelater, dvs. endast verksamhet som omfattas av LVOC BAT (tillverkningen) och CWW BAT (reningen). Reningen är intern och alltså inte en industriutsläppsverksamhet enligt IED-direktivet. Reningen är en nödvändig följd av huvudverksamheten (tillverkningen), men inte en parallellt bedriven industriutsläppsverksamhet. Eftersom reningen inte är en industriutsläppsverksamhet är det uteslutet att den utgör vare sig huvud- eller sidoverksamhet vid anläggningen. Endast

industriutsläppsverksamheter kan göra det. Därmed kan slutsatserna inte heller vara att betrakta som bolagets huvudslutsatser. CWW BAT är huvudslutsatser endast för anläggningar vars kärnverksamhet är gemensam rening av utsläpp från kemisk industri. I bolagets verksamhet är de att betrakta som horisontella slutsatser.

Det bör tilläggas att de kravpaket som hänger samman med ett BAT-slutsatsdokument är omfattande och att det därmed måste kunna krävas tydlighet och framförhållning i både bestämmelser och vägledning. Verksamhetsutövare måste ha en rimlig möjlighet att utvärdera hur verksamheten förhåller sig till de nya kraven och vid behov anpassa den eller få en dispensansökan prövad.

Miljörapportsföreskriften kräver en första redovisning av hur en industriutsläppsverksamhet förhåller sig till BAT-slutsatser redan för verksamhetsåret efter det att huvudslutsatser har offentliggjorts. CWW BAT offentliggjordes den 9 juni 2016. Om det överklagade beslutet står sig krävdes det därför redovisning redan i 2018 års miljörapport. Naturvårdsverkets webbvägledning lades ut den 30 juni 2017. Detta innebär en tidplan som för bolaget var omöjlig att förhålla sig till.

Naturvårdsverket har yttrat sig i målet och i huvudsak anfört följande. Både CWW BAT och LVOC BAT utgör huvudslutsatser avseende bolagets verksamhet vid Kvarntorp. Naturvårdsverkets vägledning "En industriutsläppsverksamhet kan komma att få flera huvudslutsatser" ska tolkas som att CWW BAT är att betrakta som en huvudslutsats i de fall där den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten utgörs av produktion av kemikalier eller där den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten utgörs av rening av avloppsvatten och utför rening av avloppsvatten från ovan nämnda verksamheter. Dessa verksamheter kan även, men måste inte nödvändigtvis, träffas av andra slutsatser som kan utgöra huvudslutsatser. Naturvårdsverket delar därmed det synsätt som EU-kommissionen ger uttryck för, vilket bl.a. innebär att CWW BAT gäller övergripande för den kemiska industrin. För den kemiska industrin har för närvarande CWW BAT och CAK BAT implementerats i svensk rätt medan LVOC BAT förväntas implementeras inom kort. Detta innebär att vissa industriutsläppsverksamheter inom

den kemiska industrin kan bedömas ha två, eller i framtiden flera, huvudslutsatser medan andra kan bedömas ha endast en huvudslutsats, nämligen CWW BAT. Av bolagets miljörapport framgår att bolagets huvudsakliga industriutsläppsverksamhet har verksamhetskod 24.07-i. Naturvårdsverket anser därför att CWW BAT och LVOC BAT utgör huvudslutsatser avseende bolagets verksamhet.

Det borde emellertid saknas laglig grund för länsstyrelsen att fatta beslut som innebär att det har beslutats om vilka BAT-slutsatser som gäller för verksamheten och att de ska vara huvudslutsatser. Frågan om vilka BAT-slutsatser som gäller för en verksamhet och deras status i förhållande till verksamheten aktualiseras istället indirekt inom ramen för andra beslut. En verksamhet som omfattas av 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen ska i sin miljörapport ange vilken kod i miljöprövningsförordningen som bedöms motsvara huvudverksamheten, och vilka som i förekommande fall bedöms motsvara sidoverksamheter. Tillsynsmyndigheten kan därefter godkänna denna bedömning genom att godkänna miljörapporten eller besluta på annat sätt. Därutöver följer en skyldighet för verksamhetsutövaren att redovisa en bedömning av hur den uppfyller slutsatser om bästa tillgängliga teknik för huvudverksamheten. För en verksamhetsutövare som inte uppfyller detta finns möjlighet för länsstyrelsen att förelägga verksamhetsutövaren att inkomma med sådana uppgifter. Inom ramen för de beskrivna förfarandena finns alltså förutsättning för länsstyrelsen att fatta beslut med stöd av miljölagstiftningen.

Länsstyrelsen vidhåller sitt beslut och anför bl.a. följande. Huvudslutsatserna ska relateras till den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten och innebär en startpunkt för när BAT-regelverket börjar gälla för verksamheten. Länsstyrelsen anser dock att det finns utrymme för olika tolkningar för vad som gäller då BAT-slutsatser är allmänt övergripande inom en sektor som vid den horisontellt gällande slutsatsen CWW BAT inom den kemiska sektorn. I EU-kommissionens arbetsdokument inför revidering av BREF-dokument inom den kemiska sektorn kan uttolkas att CWW BAT ska gälla övergripande inom den kemiska sektorn. Länsstyrelsen anser att det kan uttolkas som att CWW BAT ska anses utgöra huvudslutsats om annan lämplig huvudslutsats saknas inom den kemiska sektorn.

Länsstyrelsen anser att regelverket med BAT-slutsatser är svårtolkat och att det är av största vikt att det måste finnas en tydlig vägledning för att undvika olika tolkningsmöjligheter. Eftersom Naturvårdsverket är vägledande myndighet i den aktuella frågan har länsstyrelsen inte tolkningsutrymme att göra en annan bedömning.

Bolaget har därefter anfört bl.a. följande. Bolaget delar inte Naturvårdsverkets uppfattning om att det saknas laglig möjlighet att ge verksamhetsutövare besked om vilka BAT-slutsatser som ska följas och när i tid det ska ske. Av 26 kap. 9 § miljöbalken följer enligt bolagets uppfattning en möjlighet och skyldighet att avgöra de frågor kring bedrivandet av en miljöfarlig verksamhet som inte omfattas av ett rättskraftigt tillstånd och som inte är reglerade på annat sätt. Bolaget har efterfrågat ett skriftligt och, underförstått, överklagbart beslut. Det rör frågan om vilken tidpunkt omfattande utsläpps begränsningar ska börja tillämpas, vilket är en fråga som är direkt avgörande för bedrivandet av den i 9 kap. miljöbalken reglerade miljöfarliga verksamheten. Att beslutet har rättsverkningar för bolaget måste därför vara ostridigt.

Det kan inte anses vara relevant att jämföra rådande situation med den i det omnämnda målet M 7914-17, där en verksamhetsutövare valde att kringgå det korrekta rättsmedlet för att istället få en materiell överprövning av en förfrågan hos länsstyrelsen. Ett rättsläge i enlighet med Naturvårdsverkets inställning skulle innebära att verksamhetsutövare försätts i en situation där de saknar möjlighet till rättslig prövning av sin klassificering. Det ”indirekta” aktualiserande som Naturvårdsverket nämner, uppstår ju först senare, när det ställs på sin spets vilka BAT-slutsatser som borde ha redovisats i miljörapporten, eller när en tillsynsmyndighet bedömer att en BAT-slutsats med utsläppsvärde redan har överskridits. Då befinner sig verksamhetsutövaren i en situation som innebär att en överträdelse redan har skett eller ett brott redan har begåtts. Detta kan inte rimligen vara lagstiftarens avsikt.

DOMSKÄL

Länsstyrelsen har genom det överklagade beslutet förordnat att bolagets verksamhet vid anläggningen i Kvarntorp ska omfattas av BAT-slutsatserna CWW BAT och LVOC BAT. Vidare har länsstyrelsen beslutat att båda dessa BAT-slutsatser utgör verksamhetens huvudslutsatser.

Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att det i målet är fråga om ett beslut som har sådan innebörd och faktiska verkningar för bolaget att det kan överklagas (se HFD 2018 ref 23 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 oktober 2018 i mål nr M 842-18 och domar den 27 juni 2019 i mål M 9096-18 och M 9208-18).

Fråga är då om länsstyrelsen haft behörighet att fatta det överklagade beslutet. Det kan konstateras att länsstyrelsen i sitt beslut inte har angivit någon rättslig grund till stöd för sin behörighet.

Bolaget har i sitt yttrande till domstolen anfört att 26 kap. 9 § miljöbalken ger länsstyrelsen rätt att fatta det aktuella beslutet. I den bestämmelsen anges att en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet får besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Med hänsyn till att det i målet aktuella beslutet inte ålägger bolaget att vidta eller avstå från någon särskild åtgärd, kan beslutet enligt domstolen inte anses vara ett beslut fattat med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken. I likhet med Naturvårdsverket finner mark- och miljödomstolen att det även i övrigt saknas författningsstöd eller annan laglig grund för länsstyrelsen att fatta beslut av nu aktuellt slag.

Vad bolaget anfört om sitt behov av att i förväg kunna få en sådan prövning utgör enligt domstolen inte tillräckliga skäl för att utan författningsstöd tillerkänna länsstyrelsen behörighet att fatta beslut av aktuellt slag. Om bolaget skulle bli föremål för tillsynsföreläggande eller annat myndighetsingripande som grundar sig på en tillämpning av BAT-slutsatser kommer bolaget att kunna överklaga

åtgärderna till domstol och i relevanta delar få en rättslig prövning av vilka BAT-slutsatser som verksamheten omfattas av.

Mot denna bakgrund finner domstolen att länsstyrelsen genom att fatta det överklagade beslutet har agerat utanför sin kompetens och beslutet därför ska undanröjas (se HFD 2018 ref. 23 samt även Mark- och miljödomstolens domar den 27 juni 2019 i mål M 9096-18 och M 9208-18).

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 26 september 2019. Prövningstillstånd krävs.

Björn Räftegård

Ulrika Haapaniemi

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Björn Räftegård, ordförande, och tekniska rådet Ulrika Haapaniemi.



Länstyrelsen
Örebro län

Beslut

Datum
2018-06-14

Diarienummer
555-3299-2018

NACKA TINGSRÄTT

Ink. 2018 -06- 28

Akt.....M 4134-18.....

Aktbil.....3.....

Akzo Nobel Functional Chemicals AB
Ljungströmsvägen 2
692 75 Kumla

NACKA TINGSRÄTT
Avdelning 3

2018-06-28
MÅLNR: M 4134-18
AKTBIL: 3

marie.brostrom@akzonobel.com

Delgivningskvitto

Beslut om CWW BAT som huvudslutsats vid Akzo Nobel Functional Chemicals AB, Kumla kommun

Beslut

Länstyrelsen beslutar att Akzo Nobel Functional Chemicals AB, site Kvarntorp (org nr: 556234-9398) omfattas av CWW BAT samt av LVOC BAT och att båda dessa slutsatser ska vara huvudslutsatser för verksamheten.

Beskrivning av ärendet

Akzo Nobel Functional Chemicals ABs, nedan kallat bolaget, har skickat in en skrivelse gällande bolagets inställning i frågan om CWW BAT är att betrakta som huvudslutsatser.

Bolaget bedriver industriutsläppsverksamhet och omfattas av koderna 24.07-i, 24.13-i samt 24.28-i. Kod för huvudverksamhet är 24.07-i.

Motivering till beslutet

I Sverige genomförs EU-gemensamma branschvisa krav på bästa tillgängliga krav på teknik, BAT, genom bidande generella föreskrifter i industriutsläppsförordningen. Det finns även så kallade horisontella slutsatser vilka kan tillämpas i flera industrisektorer och behandlar t ex energieffektivitet och utsläpp från lagring. Bolagets huvudsakliga verksamhet inom site Kvarntorp är produktion av organiska kemikalier genom tillverkning av kelatbildare samt produktion av mikronäringsämnen. Koder för dessa verksamheter är 24.07-i samt 24.13-i. LVOC BAT är en huvudslutsats för verksamheten.

CWW BAT är en horisontell BAT-slutsats om bästa tillgängliga teknik för rening och hantering av avloppsvatten och avgaser inom den kemiska sektorn som gäller övergripande för den kemiska industrin. Naturvårdsverkets har i sin vägledning "En industriutsläppsverksamhet kan komma att få flera huvudslutsatser" reviderad den 30 juni 2017, angett att en industriutsläppsverksamhet kan ha flera

2018-06-14

555-3299-2018

huvudslutsatser. Av denna vägledning framgår att utöver verksamhetens huvudsakliga slutsats LVOC BAT ska CWW BAT även anses vara huvudslutsats då denna slutsats gäller för både verksamhetskod 24.07-i och 24.13-i samt för övriga industriutsläppsverksamheter i 12 kap. miljöprövningsförordningen.

Länsstyrelsen bedömer därmed att då bolaget omfattas av verksamhetskoderna 24.07-i och 24.13-i ska bolaget omfattas av både LVOC BAT och CWW BAT och att båda slutsatserna ska vara huvudslutsatser.

Du kan överklaga beslutet

Se bilaga 1.

De som deltagit i beslutet

Detta beslut har fattats av enhetschef Katja Sällström med miljöhandläggare Anna Eriksson som föredragande.

Så här hanterar vi dina personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.



Hur man överklagar

MMD-02

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

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

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

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

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

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

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

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

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

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

Vill du veta mer?

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

Mer information finns på www.domstol.se.