



YTTRANDE

2009-04-17 Dnr 611-1501-09 Rm

Svea hovrätt  
Miljööverdomstolen  
Box 2290  
103 17 Stockholm

**Knauf Danogips GmbH Tyskland – filial Inland angående ansökan om tillstånd att producera 85 000 ton kartong per år vid bolagets anläggning på ön Inland; Lilla Edets kommun; nu fråga om slutliga villkor (M 7933-08)**

Naturvårdsverket har fått tillfälle att, mot bakgrund av Miljööverdomstolens domar den 29 januari i år i målen M 1303-07 och M 3792-07 (nedan refererade till som domarna om begränsningsvärden), yttra sig över frågan om utformning av begränsningsvärden. Naturvårdsverket har följande synpunkter.

**Naturvårdsverkets ställningstagande**

Naturvårdsverket anser att villkor ska vara rättssäkra, ändamålsenliga och lämpade för egenkontroll och tillsyn. Detta är inte liktydigt med att villkor ska reglera alla frågor i detalj.

Naturvårdsverket anser att ett villkor som ålägger verksamhetsutövaren att till tillsynsmyndigheten anmäla överskridande av ett utsläppsvärde och ange vilka åtgärder som vidtagits och avses vidtas för att överskridandet inte ska upprepas i många fall är ändamålsenligt och uppfyller kravet på rättsäkerhet.

Preciserade villkor om kontroll kan inte alltid anses nödvändiga för att uppfylla kraven enligt 22 kap. 25 § 3 miljöbalken eller det s.k. IPPC-direktivet. Bestämmelser om kontroll kan dock vara motiverade i enskilda fall för att ett villkor ska vara rättssäkert, ändamålsenligt och kunna ligga till grund för egenkontroll och tillsyn.

Naturvårdsverket anser att det överklagade villkoret på årsbas kan utformas på följande sätt:

*Utsläppet till Göta älv från processen får, mätt som COD, högst uppgå till X t/år.*

Naturvårdsverket anser att det överklagade villkoret på månadsbas kan utformas på följande sätt:

*Om utsläppet till Göta älv från processen, mätt som COD, under en kalendermånad överskridit X kg COD per t under månaden producerad kartong ska bolaget inom en vecka efter att detta konstaterats underrätta tillsynsmyndigheten därom och redovisa vilka skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som bolaget vidtagit och ämnar vidta för att överskridandet inte ska upprepas.*

*Miljööverdomstolen överlåter till tillsynsmyndigheten att fastställa villkor om vilka skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som ska vidtas för att förhindra att överskridandet upprepas och när åtgärderna senast ska vara genomförda.*

Vidare bör bolaget åläggas följande villkor:

*För verksamheten ska finnas ett kontrollprogram som innehåller en redovisning av hur bolaget avser att kontrollera att villkoren följs. I kontrollprogrammet ska anges mätmetoder, mätfrekvens och utvärderingsmetoder.*

## **Skälen för Naturvårdsverkets ställningstaganden**

### ***Allmänt om villkors utformning***

*Villkor ska vara rättsäkra och ändamålsenliga*

I domarna om begränsningsvärden hänvisar Miljööverdomstolen till Högsta domstolens dom i mål T 2303-06 (NJA 2006 s. 310). Högsta domstolen underkände i den domen ett villkor därför att det inte uppfyllde de rättssäkerhetskrav som följer av att tillståndsvillkor är förenade med stränga sanktioner. De sanktioner som nämns i domen är återkallelse av tillståndet och straffansvar för otillåten miljöverksamhet. Enligt Högsta domstolen ska ett villkor utformas så att det kan utgöra grund för att konstatera om en överträdelse har begåtts och i så fall också kan ligga till grund för påföljder enligt sanktionssystemet.

Verkets grundsyn är att villkor ska vara rättssäkra, ändamålsenliga och lämpade för egenkontroll och tillsyn, vilket dock inte är liktydigt med att alla frågor måste regleras i detalj. I vissa fall kan ett villkor behöva preciseras med t.ex. tid för medelvärdesbildning, mängd utsläpp per tidsenhet, utsläppspunkt eller analys- flödes- och provtagningsmetoder, medan det i andra fall kan vara tillräckligt att villkoret enbart innehåller ett värde.

Mot detaljreglering talar att det bör finnas ett viss mått av flexibilitet så att vunna erfarenheter eller ändringar i t.ex. standardiserade mätmetoder kan tillämpas utan att det krävs en villkorsändring.

Naturvårdsverket konstaterar att det är vanligt förekommande med villkor som kan ifrågasättas från rättssäkerhetssynpunkt. Ett sådant villkor är det s.k.

allmänna villkoret som regelmässigt meddelas i tillstånd för miljöfarlig verksamhet.

Det finns flera andra exempel på villkor som är tveksamma från rättssäkerhets-synpunkt. Bolagets villkor 11 som lyder ”Reningsanläggningen för process-avloppsvatten ska ständigt drivas så att reningseffekten blir så hög som möjligt” är ett sådant villkor som säkerligen inte kan utgöra grund för att konstatera en överträdelse. Det är dessutom så allmänt hållet att det inte tillför något som konkretiserar de allmänna hänsynsreglerna och kan således anses sakna betydelse. Naturvårdsverket anser att sådana villkor inte bör föreskrivas.

#### *Begränsningsvärden*

I ett yttrande daterat den 20 september 2007 i det ovan nämnda målet M 1303-07 har Naturvårdsverket gett sin syn på användningen av gräns- och riktvärden. Naturvårdsverket har där redogjort för fördelar med att i olika situationer använda gräns- och riktvärden, både i kombination och var för sig, och att använda begränsningsvärden med begränsat accepterande av överskridande. Domarna om begränsningsvärden har inte förändrat Naturvårdsverkets grundsyn i dessa frågor.

I reglering av utsläpp är det från miljö- och hälsosynpunkt många gånger tillräckligt att föreskriva ett gränsvärde för utsläppta mängder över en längre tid. Det är mer sällan så att riskerna för akuta hälso- eller miljöeffekter är så allvarliga att de motiverar ett begränsningsvärde som avser utsläpp under kortare tidsperioder och som inte vid något tillfälle får överskridas.

Gränsvärden har normalt satts utifrån längre tids erfarenhet av utsläpp med de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som befunnits vara rimliga. För att ett gränsvärdesvillkor inte ska riskera att bli orimligt strängt sätts det då ofta något högre än de genomsnittliga utsläppen under den tid som erfarenhet finns.

För att uppnå en tillräckligt hög skyddsnivå enligt miljöbalken krävs emellertid att verksamhetsutövaren, VU, alltid driver sin verksamhet och sina reningsanläggningar så att utsläppen vid varje tidpunkt hålls på lägsta möjliga nivå under fastställda högsta tillåtna mängder. Det är därför ändamålsenligt att ha villkor som bidrar till att så sker genom att föreskriva villkor som ålägger VU att vid ett överskridande av ett strängare satt värde än det straffsanktionerade gränsvärdet vidta åtgärder för att förhindra ett nytt överskridandet.

Riktvärdesvillkor har använts i detta syfte med en kravnivå som är högre än den som varit utgångspunkten när gränsvärdet fastställts. En högre kravnivå kan vara rimlig om straffbarhet inte inträder omedelbart vid ett överskridande.

Ett sådant villkor syftar även till att tidigt ge VU signaler om att det finns risk för att ett gränsvärdesvillkor kan komma att överskridas. Detta ökar möjligheten för VU att förutse att kompletterande åtgärder behöver vidtas för att undvika risken för överskridanden av gränsvärden och de straff som då kan komma i fråga.

Vissa utsläpp är angelägna att begränsa samtidigt som det kan vara tekniskt omöjligt eller i alla fall orimligt dyrt att mäta dem mer frekvent. Det är i sådana fall inte möjligt att fastställa begränsningsvärden som avser ett medelvärde under en viss tidsperiod. Begränsningsvärdet måste relateras till vad som släpps ut vid sällan förekommande mättillfällen. Det kan många gånger vara orimligt med ett villkor som får till följd att ett överskridande av värdet vid ett enskilt mättillfälle innebär ett villkorsbrott. Däremot kan det vara både ändamålsenligt och rimligt med ett villkor som innebär att VU ska vidta åtgärder för att förhindra att ett begränsningsvärde överskrids vid nästa mättillfälle.

Villkor som utgår från bedömda utsläpp vid lovgiven produktion blir troligen mindre stränga än avsett för de fall produktionen ligger väsentligt under den tillståndsgivna nivån. Begränsningsvärden uttryckta som utsläpp per producerad enhet kan bl.a. i sådana fall vara ändamålsenliga.

Naturvårdsverket delar Miljööverdomstolens uppfattning att den hittillsvarande konstruktionen av riktvärdesvillkor är tveksam från rättssäkerhetssynpunkt. Svagheten är att VU vid överskridande ska vidta de åtgärder som behövs för att förhindra att överskridandet upprepas och att det inte med tillräcklig säkerhet går att förutse vilka dessa åtgärder är.

Naturvårdsverket menar att det går att formulera rättssäkra villkor med samma syften som dagens riktvärden genom att ange att VU ska meddela tillsynsmyndigheten om utsläppet överskrider en viss nivå och också underrätta tillsynsmyndigheten om de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som VU vidtagit och avser att vidta för att undvika ett upprepande av överskridandet.

Tillsynsmyndigheten får då ett underlag för att besluta om ytterligare skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som ska vidtas för att förhindra att överskridandet upprepas. Sådana beslut kan, enligt verket, fattas i form av förelägganden inom ramen för tillsynen eller genom villkor som tillsynsmyndigheten meddelar efter delegation från prövningsmyndigheten. Fördelen med att tillsynsmyndigheten ges ett sådant bemyndigande är att kraven på åtgärder blir en del av tillståndet och därmed även straffsanktionerade. Tillsynsmyndighetens beslut ersätter naturligtvis inte VU:s skyldighet att inom egenkontrollen vidta åtgärder.

Mot denna bakgrund anser Naturvårdsverket att ett villkor som ålägger verksamhetsutövaren att till tillsynsmyndigheten anmäla överskridande av ett utsläppsvärde och ange vilka åtgärder som vidtagits och avses vidtas för att överskridandet inte ska upprepas i många fall är ändamålsenligt och uppfyller kravet på rättsäkerhet.

### *Kontroll*

Verksamhetsutövaren har ett ansvar för att kontrollera sin efterlevnad av miljöbalkens regler och föreskrifter liksom domar och beslut som meddelats med stöd av miljöbalken. Det följer av bevisbörderegeln och kunskapskravet i 2 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken samt bestämmelserna om egenkontroll i 26 kap. 19 och

20 §§ miljöbalken. Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll.

I Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2000:15) om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter finns regler om sådan mätning och provtagning som ska utföras vid kontroll av efterlevnaden av bl.a. villkor i tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Utgångspunkten är att verksamhetsutövaren i tillräcklig utsträckning ska kontrollera efterlevnaden av alla villkor utan någon inbördes viktning av dem. Av 4 § i dessa föreskrifter framgår att:

*”För mätning, provtagning och analys skall verksamhetsutövaren använda de metoder som framgår av föreskrifter, domar eller tillståndsbeslut. I övriga fall skall verksamhetsutövaren använda metoder enligt svensk - eller internationell standard. När tillämpliga standardiserade metoder enligt andra stycket saknas får verksamhetsutövaren använda andra förekommande metoder, som gör det möjligt att uppfylla syftet med mätningen eller provtagningen enligt 2 §.”*

Det finns således regler som klargör vilka skyldigheter en verksamhetsutövare har att kontrollera efterlevnaden av villkor. Naturvårdsverket anser mot den bakgrunden att det normalt inte är motiverat av rättssäkerhetsskäl att ha villkor om kontroll i tillstånd.

Rättssäkerhetsskäl kan dock i enskilda fall motivera kontrollvillkor om det krävs för att verksamhetsutövers skyldigheter enligt tillståndet klart ska framgå. Detta kan exempelvis vara fallet om innebörden av ett begränsningsvärde annars blir oklar därför att det finns olika uppfattningar om vilken mätmetod som ska användas och mätmetoderna leder till olika resultat. Det kan i vissa fall också vara motiverat med särskilda bestämmelser om kontroll för att ett villkor ska vara ändamålsenligt och kunna ligga till grund för egenkontroll och tillsyn.

Miljööverdomstolen anser att det många gånger är nödvändigt för tillståndsmyndigheten att göra klart för sig hur kontrollen ska genomföras för att kunna göra den rimlighetsprövning som krävs enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Naturvårdsverket menar dock att det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att de kontrollåtgärder som blir följden av ett villkor är orimligt betungande (jfr 2 kap. 1 § miljöbalken och prop. 1997/98:45, del 2, s. 24 f).

Naturvårdsverket tolkar domarna om begränsningsvärden på så sätt att Miljööverdomstolen anser att kontrollvillkor krävs för att uppfylla kraven enligt såväl 22 kap. 25 § 3 miljöbalken som det s.k. IPPC-direktivet.

Miljööverdomstolen har dock inte förhållit sig till sina tidigare ställningstaganden till kontrollvillkor i bl.a. dom den 18 december 2003 i mål M 6997-02. I den domen hänvisar Miljööverdomstolen till förarbetena till 22 kap. 25 § miljöbalken där det bl.a. framgår att uppräkningsparagrafen inte är minimikrav på vad en dom i ett ansökningsmål ska innehålla.

Miljööverdomstolen beaktar också förarbetena till den ändring av punkten 3 som gjordes för genomförande av IPPC-direktivet (prop. 2001/02:65, s. 57). Miljööverdomstolens slutsats i domen är att lagändringen får förstås på det sättet att krav på hur utsläppskontrollen ska ordnas får uppställas som preciserade villkor i tillståndsbeslut eller som ett villkor om att kontrollprogram ska upprättas.

Naturvårdsverket anser att det inte har framkommit några förändrade förutsättningar som motiverar en omprövning av det ställningstagandet och anser därför att preciserade villkor om kontroll inte alltid kan anses nödvändiga för att uppfylla kraven enligt 22 kap. 25 § 3 miljöbalken eller IPPC-direktivet. Naturvårdsverket anser att ett generellt krav på kontrollbestämmelser skulle tynga tillståndsprövningen på ett sätt som inte är motiverat från hälso- eller miljösynpunkt.

### ***De i detta mål överklagade villkoren***

#### *Gränsvärdet i den överklagade domen*

Naturvårdsverket anser att miljödomstolens gränsvärdesvillkor skulle kunna formuleras rättssäkert och även i övrigt uppfylla de krav som bör ställas på ett villkor, om det utformades på följande sätt:

*Utsläppet till Göta älv från processen får, mätt som COD, högst uppgå till X t/år.*

Med ovanstående skrivning slipper man oklarheten vad gäller vilken typ av dygn som avses, produktionsdygn eller kalenderdygn. Vidare har uttrycket ”från verksamheten” bytts ut mot ”från processen”. Såvitt Naturvårdsverket förstått så avser miljödomstolen med sitt villkor bara de utsläpp som kommer från processen. Domstolens villkor skulle dock kunna tolkas som att alla utsläpp ska räknas in, således t.ex. även de med dagvatten. Denna oklarhet skulle undanröjas med den föreslagna ändringen.

Om man exempelvis tar begränsningsvärdet i miljödomstolens villkor, 1 150 kg/d, som utgångspunkt skulle X i ovanstående villkor motsvara ca 400.

#### *Riktvärdet i den överklagade domen*

Naturvårdsverket anser, som framgått ovan, att det finns ett värde i att kombinera ett villkor på årsbasis med ett som syftar till att alltid hålla utsläppen på lägsta möjliga nivå.

Här kan noteras att bolaget år 2008 hade en produktion som var ca 60 % av den lovgivna. Man kan lämpligen här ha ett begränsningsvärde i kg per ton producerad enhet som månadsmedelvärde. Detta villkor blir då ett komplement till ovanstående gränsvärde i ton per år.

Naturvårdsverket anser att miljödomstolens riktvärdesvillkor skulle kunna formuleras rättssäkert och även i övrigt uppfylla de krav som bör ställas på ett villkor, om det utformades på följande sätt:

*Om utsläppet till Göta älv från processen, mätt som COD, under en kalendermånad överskridit X kg COD per t under månaden producerad kartong ska bolaget inom en vecka efter att detta konstaterats underrätta tillsynsmyndigheten därom och redovisa vilka försiktighetsmått och andra skyddsåtgärder som bolaget vidtagit och ämnar vidta för att överskridandet inte ska upprepas.*

*Miljööverdomstolen överlåter till tillsynsmyndigheten att fastställa villkor om vilka skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som ska vidtas för att förhindra att överskridandet upprepas och när åtgärderna senast ska vara genomförda.*

Om man exempelvis tar miljödomstolens månadsdygnsmedelvärde på 1 100 kg/d som utgångspunkt motsvarar X knappt 5. Denna siffra grundas på att lovgiven årsproduktion, 85 000 t, bedömts motsvara en produktion av ca 230 t/d.

#### *Kontrollvillkor*

Naturvårdsverket anser att det inte av rättssäkerhetsskäl eller andra anledningar är motiverat att föreskriva preciserade bestämmelser om kontroll. Eftersom det är fråga om en verksamhet som omfattas av IPPC-direktivet bör dock bolaget i ett villkor åläggas att ha ett kontrollprogram där det redovisas hur bolaget avser att kontrollera att villkoren om begränsningsvärden följs (se ovan angående Miljööverdomstolens tidigare domar i bl.a. mål M 6697-02). I kontrollprogrammet ska mätmetoder, mätfrekvens och utvärderingsmetoder anges.

Kravet på kontrollprogram bör avse hela verksamheten. Naturvårdsverket anser att det är möjligt att föreskriva om detta, trots att endast bolaget har överklagat miljödomstolens dom och att överklagandet är begränsat till vissa frågor. För att det klart ska framgå vilka skyldigheter som åvilar bolaget föreslår Naturvårdsverket att villkoret ges en något annorlunda utformning än den som Miljööverdomstolen föreskrivit tidigare i domar.

Beslut om detta yttrande har fattats av direktören Kerstin Cederlöf. Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetscheferna Rikard Janson, Peter Sörngård och Tor Borinder och handläggarna Åsa Wiklund Fredström och Erik Nyström, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Kerstin Cederlöf

Erik Nyström