

SLUTSKRIFT

2019-04-08

Ärendenr:

NV-09134-18

Mark- och miljööverdomstolen
svea.avd6@dom.se

Slutförande av talan i mål nr M 102-19, angående tillstånd till verksamhet vid anläggning i Domsjö samt dispens från begränsningsvärden enligt 1 kap 16 § industriutsläppsförordningen

Med anledning av Mark- och miljööverdomstolens föreläggande, aktnbil. 31, anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av aktnbil. 19–23 och 25.

1. Inställning och yrkanden

Naturvårdsverket vidhåller sitt tidigare framförda yrkande och inställning.

Vidare anser Naturvårdsverket att målet kan avgöras utan huvudförhandling.

2. Bemötande av bolagets svaromål

2.1. Villkorets utformning

Bolaget har anfört att villkor 5.1 är tydligt utformat samt motsvarar vad som är rimligt och skäligt att kräva av verksamheten.

Naturvårdsverket vidhåller vad vi anfört i vårt överklagande och anser att en delegation behövs för att säkerställa att villkoret är tydligt och kontrollerbart.

Det villkor som mark- och miljödomstolen föreskrivit är oklart i sin utformning och rättsliga betydelse. Det kan innebära stora svårigheter för en tillsynsmyndighet att konstatera om bolaget framöver inte skulle vidta skäliga åtgärder och bolaget därmed inte följer villkoret. En konsekvens av detta kan bli

att villkoret inte kommer att kunna användas av tillsynsmyndigheten och att det blir helt upp till bolaget att avgöra vilka åtgärder som ska vidtas. I detta sammanhang bör det framhållas att krav som ställs med stöd av 2 kap. 5 och 7 §§ miljöbalken, t.ex. tillståndsvillkor, kan vara mer långtgående än vad som är lönsamt för en verksamhetsutövare ur ett företagsekonomiskt perspektiv.¹ Ett ändamålsenligt villkor ställer krav som säkerställer de önskade miljökraven. Naturvårdsverket kan konstatera att en delegation gör det tydligt att tillsynsmyndigheten har ett utrymme att agera.

Bolaget har uppgett att Naturvårdsverket anfört att tillsynsmyndigheten själv bör få besluta om vad som avses med villkor av mindre betydelse enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken.²

Detta är felaktigt och inte vad Naturvårdsverket avsett i sitt överklagande. Som vi tidigare framfört kommer åtgärderna, som skulle bli föremål för delegation, härröra från den energihushållningsplan med möjliga åtgärder som bolaget ska ta fram. Bolaget har därmed god möjlighet att se till att olika aspekter på lämpligheten av åtgärderna lyfts fram, inte bara ekonomiska konsekvenser utan även andra aspekter på hur verksamheten påverkas, t.ex. säkerhets- och arbetsmiljöaspekter. Oavsett om överlåtelsen förenas med en ekonomisk begränsning eller inte har tillsynsmyndigheten självklart en skyldighet att beakta vilken inverkan som en energihushållningsåtgärd skulle komma att få på verksamheten. Om tillsynsmyndigheten brister i detta avseende finns, som i alla andra frågor där tillsynsmyndigheten har befogenheter, möjlighet för bolaget att överklaga eventuella förelägganden och beslut.

2.2. Praxis om energihushållning

Inledningsvis vill Naturvårdsverket lyfta fram att Mark- och miljööverdomstolen³ i ett nyligen meddelat avgörande funnit att ett villkor om energihushållning bör omfatta en plan för energihushållning. I målet var fråga om anläggningar för produktion och distribution av fjärrvärme, ånga, el samt fjärrkyla. Domstolen konstaterade att de skyldigheter som följer av lag eller föreskrifter inte ska föreskrivas som villkor, utan villkor ska förtydliga, konkretisera och helst komplettera dessa skyldigheter. Domstolen konstaterade därefter att det framstod som både lämpligt och rimligt att tillsynsmyndigheten fick delegation att föreskriva villkor om genomförande av åtgärder enligt energihushållningsplanen. Oaktat att det rör sig om olika slags verksamheter ger avgörandet, i likhet med MÖD 2009:17 och MÖD 2011:23, klart stöd för att ett villkor om åtgärder enligt en energihushållningsplan bör förenas med en delegation till tillsynsmyndigheten. Naturvårdsverket vill i detta sammanhang hänvisa till domskälen i MÖD 2011:23 och som bolaget i sitt svaromål delvis citerat. Om hela det stycke som bolaget i sitt bemötande valt att citera endast en del av, skrivs ut i sin helhet lyder det som följer (av bolaget utelämnade meningar kursiverade).

¹ MÖD 2009:17

² Se bolagets svaromål, aktbil. 22, under rubriken D2, sid. 5

³ Mark- och miljööverdomstolens dom 2019-03-13 i mål nr M 5414-18

”Enligt Naturvårdsverkets andrahandsyrkande ska delegeringspunkten b) i den överklagade domen inte vara begränsad till åtgärder som har en avskrivningstid på högst tre år. Möjligheten att överlåta fastställande av villkor till tillsynsmyndigheten begränsas enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken till villkor av mindre betydelse. Det är enligt Mark- och miljööverdomstolens mening flera faktorer som har betydelse för om en energihushållningsåtgärd är möjlig och lämplig att genomföra än enbart avskrivningstiden, d.v.s. energibesparing och kostnader. Faktorer som påverkan på miljön - inklusive arbetsmiljön - i andra hänseenden än enbart energimässigt, påverkan på den industriella processen som sådan och påverkan på produktkvaliteten är exempel på andra faktorer som måste vägas in vid bedömningen. Avskrivningstiden säger inte heller något om investeringens storlek. Mot denna bakgrund, och då de åtgärder som kan förväntas aktualiseras genom bolagets kontinuerliga arbete med energihushållning var för sig kan förväntas vara av mindre omfattning, anser Mark- och miljööverdomstolen att delegeringspunkten bör ändras på det sätt Naturvårdsverket angivit i sitt andrahandsyrkande.”

Med dessa domskäl beslutade Mark- och miljööverdomstolen att delegera rätten att meddela villkor för energihushållning till tillsynsmyndigheten, d.v.s. utan någon begränsning alls. Naturvårdsverket anser att domskälen ger stöd för vårt förstahandsyrkande. Vi anser inte att man, som bolaget vill göra, kan dra den motsatta slutsatsen att delegation överhuvudtaget inte kan ges till tillsynsmyndigheten, vare sig det finns en ekonomisk begränsning eller inte.

Precis som i MÖD 2011:23 är det nu fråga om en energihushållningsplan och de åtgärder som kan förväntas redovisas i planen bör var för sig vara av mindre omfattning. Som Naturvårdsverket tidigare anfört kommer planen tas fram i samråd med tillsynsmyndigheten och bolaget har möjlighet att överklaga eventuella förelägganden och beslut.

Slutligen har bolaget invänt att ett av Naturvårdsverket åberopat rättsfall, MÖD 2009:17, är från tiden innan lagen (2014:266) om energikartläggning trädde i kraft. Enligt Naturvårdsverket saknar detta betydelse, eftersom den fråga som är aktuell i målet är om tillsynsmyndigheten ska få delegation eller inte är, d.v.s. hur krav ska ställas på åtgärder. I lagen om energikartläggning finns inga krav på åtgärder och den kan därför inte ersätta krav på åtgärder i tillståndsvillkor enligt miljöbalken.⁴

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket de av oss åberopade rättsfallen ger stöd för att en delegation bör föreskrivas för bolagets verksamhet.

2.3. Särskilt om ångturbinen

Bolaget har anfört att man efter önskemål från Naturvårdsverket gjort en utredning om att öka elproduktionen genom att låta all ånga gå genom

⁴ Jämför MÖD 2014:42.

turbinerna. Man uppger nu att om man skulle använda ånga med trycket 7 bar istället för 10 bar skulle konsekvensen bli att svaveldioxidgas skulle läcka ut i lokalen. Bolaget har i denna del även anfört att åtgärder som till synes är av mindre omfattning kan få stora konsekvenser.

Den uppgift bolaget nu ger om nödvändigheten av att ha ett högre ångtryck för att hindra läckage av svaveldioxid är ny för Naturvårdsverket. Det framstår som självklart att varken Naturvårdsverket i tillståndsprovningen eller tillsynsmyndigheten vid tillämpandet av en delegation skulle kräva att bolaget genomför åtgärder som innebär säkerhetsrisker. Vad gäller åtgärderna för ökad elproduktion är kostnaderna för dessa därtill större än den ekonomiska begränsning som Naturvårdsverket i andra hand yrkat ska gälla varför resonemangen om dessa åtgärder inte är relevanta i det fall att en ekonomisk begränsning av överlåtelsen görs.

2.4. Bolagets verksamhet

Bolaget har anfört att det i bolagets komplexa verksamhet inte skulle vara möjligt att separera energifrågan på ett sådant sätt att det vore lämpligt eller skäligt att tillsynsmyndigheten självmant vid en inte närmare specificerad tidpunkt och utan föregående dialog med bolaget får besluta om villkor avseende energieffektiviseringsåtgärder.

Vad bolaget beskriver är inte i överensstämmelse med villkorets lydelse och inte heller med tillsynsmyndighetens befogenheter och skyldigheter enligt bestämmelser om tillsyn enligt miljöbalken.

Enligt villkoret ska åtgärder först tas fram av bolaget i en energihushållningsplan i samråd med tillsynsmyndigheten. Det är alltså felaktigt att tillsynsmyndigheten "självmant" skulle förelägga om åtgärder och "utan föregående dialog". Enligt villkor 5.1 ska bolaget vart fjärde år med början den 31 mars 2021 ge in en energihushållningsplan till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten har därefter att inom rimlig tid att ta ställning till bolagets planerade åtgärder. Även tidpunkten är sålunda reglerad, om än inte med exakta datum. Om omständigheter förändras från det att energihushållningsplanen tas fram till dess att en åtgärd ska genomföras ska även detta beaktas av tillsynsmyndigheten som ett led i att bedöma vilka åtgärder som varit skäliga för bolaget att vidta.

2.5. Naturvårdsverkets andrahandsyrkande

Bolaget påstår att det skulle vara Naturvårdsverkets uppfattning att samtliga åtgärder som kan genomföras till en kostnad lägre än det beloppstak som Naturvårdsverket yrkar per definition skulle vara av mindre betydelse. Detta är en missuppfattning. Naturvårdsverket menar däremot att det är kostnaden som är den absolut vanligaste och viktigaste bedömningsgrunden för när ett bolag utvärderar vilka tekniskt möjliga energihushållningsåtgärder som ska realiseras.

I 2 kap. 7 § miljöbalken lyfts kostnaden för en åtgärd fram som en faktor av särskild betydelse vid rimlighetsavvägningen för vilka krav som ska ställas på en verksamhetsutövare. Kostnaden är en del av det som ska bedömas inom ramen

för energihushållningsplanen eftersom det enligt villkor 5.1 är fråga om vilka skäligen åtgärder som successivt ska vidtas. Det är därför inte orimligt att, om det anses behövas en begränsning av delegationen, den i första hand inriktas på kostnaden.

Det hindrar inte att det naturligtvis finns andra aspekter som också måste vägas in, t.ex. säkerhet och arbetsmiljö. Det finns dock inget som säger att inte sådana aspekter också skulle kunna beaktas tillräckligt i ett förfarande där bolaget arbetar fram grunden för åtgärderna i en energihushållningsplan i samråd med tillsynsmyndigheten, att det därefter förs en dialog mellan bolaget och tillsynsmyndigheten och att bolaget vid oenighet har rätt att överklaga beslut om att vidta åtgärder som bolaget anser vara orimliga.

Bolaget har vidare invänt att det belopp som Naturvårdsverket har yrkat grundar sig på en tidsperiod när bolagets investeringar varit onormalt höga.

Naturvårdsverket har beräknat beloppet utifrån investeringsvolymerna och rörelseresultatet. Bolaget har invänt mot den av verket föreslagna beloppsbegränsningen, men utan att ange vilket belopp som företaget istället anser är rimligt, vare sig ur ett branshperspektiv eller specifikt för Domsjö Fabriker.

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att, i det fall att Mark- och miljööverdomstolen finner att en begränsning av delegationen är nödvändig, är det möjligt att göra en sådan i enlighet med vårt andrahandsyrkande. De av bolaget åberopade rättsfallen, MÖD 2011:23 och MÖD 2014:42, utgör inget hinder för detta.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjurist Caroline Appelberg och teknisk handläggare Olof Åkesson, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Olof Åkesson

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till:

Domsjö fabriker AB, genom advokaterna [REDACTED]
[REDACTED]

Länsstyrelsen Västernorrland