



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060105

DOM
2018-12-20
Stockholm

Mål nr
M 9610-17

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2017-10-03 i mål nr M 2999-17, se bilaga A

PARTER

Klagande

Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

Motpart

Kemira Kemi AB, 556085-6287
Box 902
251 09 Helsingborg

Ombud: Jur.kand. EEP

SAKEN

Ändring av verksamhet i Bulkhamnen i Helsingborgs kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens dom och fastställer Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 15 juni 2017, dnr 555-15321-17.

Dok.Id 1446516

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Skåne län har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen i första hand ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens beslut att förbjuda verksamheten. Länsstyrelsen har i andra hand yrkat att domen ska upphävas på grund av rättegångsfel och att målet ska återförvisas till länsstyrelsen för prövning av försiktighetsmått för den anmälda ändringen.

Kemira Kemi AB (Kemira) har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Skåne län har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg:

Den anmälda ändringen omfattas inte av Kemiras befintliga tillstånd från 1979. Tillståndet för hamnen har redan överutnyttjats. Bolaget får hantera råvaror, färdigvaror och avfall från sin egen produktion inom industriområdet enligt 1979 års tillstånd, men däremot omfattas inte hanteringen av avfall från NOAH AS:s verksamhet. Det är en ny verksamhet som inte har beskrivits i grundtillståndet och inte hanterats i någon tillståndsprövning därefter. I viss mån bör hamntillstånd vara flexibla och det stämmer att det inte finns någon begränsning i 1979 års tillstånd gällande antal anlöp, typ av fartyg eller mängd gods. Bolaget måste däremot specificera vilket gods och vilka försiktighetsåtgärder som krävs för hanteringen av varje godstyp i hamnen, vilket inte har gjorts i förevarande fall.

Omfattningen av hamnverksamheten är endast reglerad genom det allmänna villkoret i 1979 års tillstånd. Det är inte rimligt att tillsynsmyndigheten ska behöva tolka förutsättningarna för Kemiras medverkan i NOAH AS:s verksamhet genom det allmänna villkoret. En miljöbedömning från 1979 är inte jämförbar med vad som innefattas i dagens krav. Vidare är ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet knutet till verksamheten ifråga, och inte till en viss miljöpåverkan. Den rättskraft som bolaget

åberopar kan därför inte anses innefatta åtgärder eller verksamheter vars miljöpåverkan aldrig har varit föremål för prövning.

Det finns även en betydande osäkerhet gällande avfallets omgivningspåverkan. I bolagets anmälan har ingen avgränsning av det avfall som Kemira avser hantera i hamnen skett. Avfallstyperna är inte specificerade, och skrivningen i anmälan möjliggör snarare att Kemira kan hantera alla typer av avfall i hamnen. Det kan innebära att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön uppstår.

Kemira har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg:

Ändringen är inte anmälningspliktig men bolaget har valt att göra en anmälan. Hamntillstånd brukar generellt vara flexibla för att hamnverksamheterna ska kunna anpassas till det gods som hanteras. I de fall som exempelvis godsmängd inte har specificerats bör de yttre ramarna för tillståndet vara det som har beskrivits i ansökningshandlingarna. Den nu planerade ändringen överensstämmer i stora delar med den typ av verksamhet som beskrevs i ansökningshandlingarna inför tillståndet 1979 avseende påverkan på människors hälsa och miljö, risker m.m. I vart fall bör ett anmälningsförfarande anses vara tillräckligt. Ändringen bedöms inte medföra någon egentlig ökning vad avser påverkan på människors hälsa eller på miljön jämfört med den verksamhet som tidigare har bedrivits på platsen.

Ett upphävande av mark- och miljödomstolens dom skulle vara mycket ingripande mot såväl Kemira som mot NOAH AS:s numera lagakraftvunna tillstånd om att starta sin planerade verksamhet. Det skulle ta många år innan ett nytt tillstånd för hela verksamheten har meddelats och vunnit laga kraft, utgången är också osäker. Den aktuella verksamheten kan inte avvakta en sådan tillståndsprocess eftersom det bl.a. skulle innebära att en stor del av NOAH AS:s transporter med lastbil inte kommer att kunna ersättas med fartygstransporter. Det innebär att den miljöförbättring som annars skulle ha kommit till stånd uteblir.

Avfallstyperna är specificerade och finns beskrivna i anmälan. De har beskrivits i detalj i ansökningshandlingarna samt i därefter gjorda kompletteringar i samband med prövningen av NOAH AS:s verksamhet. Några andra massor än de som omfattas av NOAH AS:s planerade verksamhet är inte aktuella att hantera.

En samrådsprocess med anledning av Kemiras planerade ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till bl.a. hamnverksamheten pågår.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Kemira bedriver verksamhet i ett industriområde utanför Helsingborg, Industry Park of Sweden (IPOS). Området är en industripark som drivs och förvaltas av Kemira som har ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet som meddelades för Boliden Kemi Aktiebolag av Koncessionsnämnden för miljöskydd den 22 januari 1979 enligt den då gällande miljöskyddslagen. Tillståndet gäller befintlig och planerad verksamhet vid dåvarande Reymersholmsverken som även hade en egen hamn, Kopparverkshamnen, numera Helsingborgs Bulkhamn. Miljöskyddslagen upphävdes från den 1 januari 1999 då miljöbalken trädde i kraft men tidigare meddelade tillstånd fortsatte att gälla enligt 5 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Ett mycket stort antal anmälningar avseende ändringar i verksamheten har sedan dess gjorts av verksamhetsutövaren till tillsynsmyndigheten. Den anmälan som detta mål gäller gjordes i maj 2017.

Inom industriparken bedrivs ett flertal verksamheter av olika verksamhetsutövare med egna tillstånd. Bolaget NOAH AS fick genom dom den 9 februari 2017 i mål nr M 2967-15 meddelad av mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt tillstånd till en anläggning för mottagning, behandling och mellanlagring av avfall och farligt avfall på fastigheten. Tillståndet omfattar bl.a. en anläggning för befuktning av maximalt 150 000 ton farligt avfall per år i form av flygaska. Huvudsyftet med verksamheten är att hantera flygaska från avfallsförbränningsanläggningar i södra Sverige och Danmark. Flygaskan kommer att befuktas med vatten och uttransport av avfallet kommer till största delen att ske med fartyg från Bulkhamnen till NOAH AS:s anläggning på Langøja i Oslofjorden.

Kemira har, till följd av NOAH AS:s verksamhet, lämnat in en anmälan till länsstyrelsen om ändrad verksamhet i Bulkhamnen gällande hantering och lastning av avfall och farligt avfall som härrör från NOAH AS:s verksamhet. Av anmälan framgår att avfallet ska transporteras från en utlastningsplats på industriområdet till hamnen på olika sätt. Länsstyrelsen förbjöd den 15 juni 2017 bolaget att genomföra den anmälda ändringen till dess att tillstånd hade erhållits. Länsstyrelsen bedömde att ändringen inte föll in under bolagets grundtillstånd från 1979 och att ändringen kunde medföra en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön. Mark- och miljödomstolen bedömde att den anmälda verksamheten kan anses inrymmas i tillståndet till hamnverksamhet från 1979 och upphävde länsstyrelsens beslut.

Den första frågan i målet är således om den anmälda ändringen ska anses omfattas av 1979 års tillstånd. Enligt 26 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken får ett föreläggande eller förbud från en tillsynsmyndighet inte begränsa en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Detta gäller även äldre tillstånd som har meddelats enligt den upphävda miljöskyddslagen.

I Kemiras tillstånd från 1979 finns ett allmänt villkor där det anges:

Om ej annat anges nedan i detta beslut skall produktionsanläggningar m.m. – inklusive åtgärder för att reducera vatten- och luftförorening eller andra störningar i omgivningen – utföras och drivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad bolaget i ansökningshandlingarna och i övrigt i ärendet angivit eller åtagit sig.

Beträffande övriga villkor är det villkor 20 som eventuellt kan ha betydelse i detta fall.

I det villkoret anges under rubriken Dammande verksamhet inom industriområdet:

Beträffande verksamhet inom industriområdet som kan förorsaka olägenheter genom damning i omgivningen – utöver sådan damning som kan förekomma från de öppna upplagen (jfr villkorspunkt 19) – äger länsstyrelsen möjlighet att vid behov föreskriva lämpliga motåtgärder. Bolaget skall följa den tekniska utvecklingen beträffande hantering och transport av dammande material.

Någon närmare precisering vad gäller hamnverksamhetens omfattning finns inte angiven i tillståndsbeslutet från 1979. Kemira har i nu aktuell anmälan angett att tillståndet till hamnverksamhet ger rätt att bedriva hamnverksamhet med lastning och

lossning utan begränsningar vad gäller antalet anlöp, typ av fartyg, typ av gods eller mängder gods. Mark- och miljööverdomstolen, som inte kan se att hamnverksamheten berörs i tillståndsbeslutet från 1979, uppfattar bolagets inställning så att hamnverksamheten beskrevs i ansökningshandlingarna till 1979 års beslut och omfattas därför av tillståndet genom det s.k. allmänna villkoret.

Av nu aktuell anmälan framgår att den planerade verksamheten omfattar bl.a. transport med bandtransportör av befuktad flygaska, transport med lastmaskin av flygaska i bigbags, transport med dumper eller lastbil av gips och filterkaka från våt rökgasrening, förorenade massor, industriavfall, bygg- och rivningsavfall samt bottenaska/slaggrus från NOAH AS:s utlastningsplats till utlastningskaj samt utlastning till fartyg vid kaj. Samtliga dessa avfall kan enligt anmälan omfatta farligt avfall. Vidare framgår av anmälan att det kommer att medföra en betydande ökning av den i hamnen hanterade godsmängden. Maximalt medför verksamheten att den hanterade godsmängden ökar med 335 000 ton/år vilket innebär en ökning med ca 35 % jämfört med medelhanteringen 2013-2016. Antalet anlöp med fartyg beräknas öka med knappt 100 per år, en ökning med drygt 30 % jämfört med medeltalet för 2013-2016. Mark- och miljööverdomstolen bedömer utifrån vad som framkommit om den anmälda verksamheten och det allmänt utformade tillståndet som meddelades 1979, att den nu anmälda verksamheten inte kan anses omfattas av det allmänna villkoret i det tillståndet. Därmed kan länsstyrelsens förbud inte anses begränsa tillståndsbeslutet på ett sådant sätt att det strider mot tillståndets rättskraft.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att den planerade verksamheten inte i sig kräver tillstånd enligt 2–32 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251). Då blir nästa fråga om den planerade ändringen kan anmälas eller om den är tillståndspliktig utifrån bestämmelsen i 1 kap. 4 § första stycket 2 miljöprövningsförordningen. Enligt den bestämmelsen krävs det tillstånd för en ändring av en tillståndspliktig verksamhet om ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Av anmälan framgår bl.a. att befuktad flygaska, förorenade massor och annat avfall och farligt avfall ska transporteras från NOAH AS:s verksamhetsområde till hamnen. Transporten av flygaska ska ske på ett transportband som är inbyggt och försett med bälg i slutet av bandet när askan faller ner till fartyget. Mindre kvantiteter flygaska kommer att transporteras i bigbags från lagertältet till utlastningskajen med lastmaskin. Gips och filterkaka kommer huvudsakligen att transporteras med dumpers eller lastbilar med en medellast på 22 ton och en medelsträcka på ca 420 meter tur och retur. Det framgår inte annat än att transporten då ska ske på öppet flak. På utlastningskajen kommer dumpers/lastbilen att backa ut på en utlastningsramp och därifrån tömma materialet i fartygets lastrum. Det kommer då att finnas en tät lastlösning mellan kaj och båt för att hindra spill. Efter lastning kommer kaj/hamnplan att rengöras och spolras, vattnet ska samlas upp i en sluten brunn. Vattnet från brunnen ska sedan sugas upp med slambil som ska lossas till NOAH AS:s lagringstank för befuktning av aska. Nederbördsvattnet ska därefter avrinna till hamnbassängen på samma sätt som vid dagens förhållanden.

Verksamheten kommer att innebära hantering av stora mängder avfall och den närmare gränsdragningen mellan Kemiras verksamhet och NOAH AS:s verksamhet framgår inte i detalj av anmälan. Det anges i anmälan att hamnen avgränsas endast geografiskt vad avser kajavsnitten, i övrigt är avgränsningen mellan hamnen och övriga verksamheter funktionell med gränssnitt i en ”anslutningspunkt”. Med ”anslutningspunkt” avses den plats där ansvaret övergår från den ena aktören till den andra. Denna ansvarsfördelning kommer även att gälla mellan Kemira och NOAH AS. Detaljer och exakt lokalisering av ”anslutningspunkten” anges komma att regleras i ett kommande hamnavtal.

Det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att visa att en anmäld ändring inte innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att det av underlaget i målet inte har visats att det inte kan uppkomma olägenheter av betydelse för människors hälsa eller miljön genom den ändrade verksamheten i detta fall. Hanteringen av avfall och farligt avfall från NOAH AS är en helt ny verksamhet där mycket stora mängder avfall ska hanteras som inte har beskrivits i grundtillståndet och inte har hanterats i någon

tillståndsprovning därefter. Gränsdragningen mellan verksamheterna är oklar och det finns risker såväl under transport- som avlastningsförfarandet. Det kan exempelvis medföra damning och spill av avfall och farligt avfall och den beskrivna hanteringen kan leda till att detta kan förorena dagvatten och föras vidare till recipient.

Sammantaget bedömer Mark- och miljööverdomstolen att ändringen kan medföra olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön och därför inte kan anmälas utan behöver tillståndsprövas. Eftersom den av bolaget anmälda ändringen av verksamheten därmed är tillståndspliktig fanns det skäl för länsstyrelsen att förbjuda bolaget att genomföra anmäld ändring innan tillstånd för ändringen har erhållits. Vad bolaget har anfört om påbörjad tillståndsprocess och svårigheter som uppkommer för verksamheten kan inte föranleda någon annan bedömning. Överklagandet ska därför bifallas. Mark- och miljödomstolens dom ska upphävas och länsstyrelsens beslut ska fastställas.

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

I avgörandet har deltagit f.d. hovrättslagmannen Per-Anders Broqvist, hovrättsrådet Roger Wikström, referent, tekniska rådet Kerstin Gustafsson och tf. hovrättsassessorn Anders Wallin.

Föredragande har varit Fannie Finnved.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2017-10-03
meddelad i
Växjö

Mål nr M 2999-17

PARTER

Klagande

Kemira Kemi AB
Box 902
251 09 Helsingborg

Ombud: Jur.kand. EEP

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut 2017-06-15 i ärende nr 555-15321-17, se bilaga 1

SAKEN

Ändring av verksamhet i Bulkhamnen i Helsingborgs kommun.

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och beslutar att anmälan inte föranleder någon ytterligare åtgärd.

BAKGRUND

Kemira Kemi AB (bolaget) anmälde till Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) att verksamheten kan komma att ändras. Ändringen omfattar enligt anmälan följande:

- Transport av befuktad flygaska på bandtransportör från NOAH AS lagertält till utlastningskaj samt utlastning till fartyg vid kaj.
- Transport av flygaska i bigbags samt av gips och filterkaka från våt rökgasrening från NOAH AS lager till utlastningskaj samt utlastning till fartyg. Transporterna sker huvudsakligen med dumper eller lastbil.
- Transport av förorenade massor, industriavfall, bygg- och rivningsavfall samt bottenaska/slaggrus från NOAH AS utlastningsplats till utlastningskaj samt utlastning till fartyg vid kaj. Transporterna sker med dumper eller lastbil.
- Transport av uppsamlat dagvatten från utlastningskaj till NOAH AS tank för lagring av vatten som ska användas för befuktning av flygaska.

Länsstyrelsen förbjöd, i beslut meddelat den 15 juni 2017, Kemira Kemi AB att genomföra anmäld ändring innan dess att tillstånd för ändringen har erhållits. Enligt länsstyrelsens beslutsmotivering kan ändringen komma att innebära att olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma genom att hanterat farligt avfall sprids i närmiljön. Länsstyrelsen anser därför att den anmälda förändringen är tillståndspliktig, varför den av bolaget planerade ändringen enligt länsstyrelsens förmenande inte får påbörjas förrän tillstånd har erhållits.

Kemira Kemi AB har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Kemira Kemi AB yrkar att mark- och miljödomstolen, med ändring av beslutet, medger den av bolaget till länsstyrelsen anmälda ändringen. Bolaget anför bland annat följande till stöd för sin talan.

Bolaget anser att den planerade verksamheten, sett till omfattning och art, inte ens har varit anmälningspliktig då den omfattas av gällande tillstånd, men har ändå valt att genomföra anmälningsförfarandet eftersom länsstyrelsen i samband med olika prövningar i hamnen har framfört synpunkter.

I detta sammanhang ska nämnas att Kemira Kemi AB under en följd av år har haft samråd med länsstyrelsen angående omfattning och avgränsning av en kommande tillståndsansökan avseende de verksamheter som omfattas av beslut om tillstånd enligt miljöskyddslagen till befintlig och planerad utvidgad verksamhet vid Reymersholmsverken i Helsingborg meddelat av Koncessionsnämnden för miljöskydd den 22 januari 1979 till dåvarande bolaget Boliden Kemi Aktiebolag, (fortsättningsvis av domstolen benämnt ”grundtillståndet”) och som ännu inte prövats om enligt miljöbalken. En av dessa verksamheter är just hamnverksamheten. Diskussioner förs nu om tidpunkt för ett formellt samråd inför denna prövning i slutet av november eller början av december. Föreliggande anmälan ska dock ses helt separat från detta ärende.

Tillståndets rättskraft

Länsstyrelsen anför bland annat följande i beslutet: "Den anmälda ändringen innebär att omfattningen av den tillståndsgivna verksamheten kommer att utökas och att gällande villkor för verksamheten behöver ändras och kompletteras."

Enligt 24 kap. 1 § miljöbalken (1998:808) gäller ett tillstånd mot alla och en var avseende de frågor som har prövats i domen eller beslutet. Av 5 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken gäller att tillstånd som meddelats innan miljöbalkens ikraftträdande har samma status som tillstånd som meddelats med stöd av miljöbalken. Enligt 26 kap. 9 § 3 st. miljöbalken får förelägganden eller förbud av en tillsynsmyndighet inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.

Av ovanstående följer att den yttre gränsen för ett tillstånds rättskraft ofta bestäms av själva tillståndet och dess innehåll i form av tillståndsmening och särskilda vill-

kor, men även genom innehållet i ansökningshandlingarna eftersom detta omfattas av tillståndet genom det s.k. allmänna villkoret.

Detta är av särskilt intresse när en fråga inte särskilt reglerats genom villkor eller tydligt framgår av tillståndsmeningen eller motiveringen av beslutet. I förevarande fall finns inga begränsningar i vad som hanteras i hamnen, utan ledning får istället tas i huruvida den anmälda verksamheten håller sig inom den ram som framgår av ansökningshandlingarna avseende maximal tillståndsprövad omgivningspåverkan.

Verksamhetens omfattning

I förevarande fall har hamnverksamheten som bedrivs vid bolagets anläggningar i Helsingborg inte beskrivits i detalj i grundtillståndet eller ansökningshandlingarna. Bolaget gör dock ändå gällande att den anmälda ändringen ryms inom grundtillståndets rättskraft. Hamnverksamhet har bedrivits vid bolagets anläggningar sedan 1919. Av den i målet aktuella anmälan framgår den anmälda verksamhetens omfattning.

Den anmälda bandtransportören är en ny anläggningsdel, men som framgår av praxis är det möjligt att förändra en tillståndspliktig verksamhet på detta sätt utan att pröva om grundtillståndet. Det är vidare vanligt för just hamnverksamhet att utlastnings- eller lossningsmetoder förändras över tid. Eftersom varken omgivningspåverkan bedöms öka pga. den nya metoden eller nya villkor krävs, anser bolaget att ändringen av denna anledning ryms inom det gällande grundtillståndet.

Länsstyrelsen har i beslutet anfört att de anser att vattnet som Kemira ska transportera från utlastningskajen till NOAH:s anläggning är ett förorenat vatten som i vissa fall kan klassas som farligt avfall. Vidare anför länsstyrelsen att hantering av farligt avfall tidigare inte skett inom ramen för hamnverksamheten. Detta är ett felaktigt påstående. Det uppkommer redan idag avfall i hamnverksamheten, varav en viss del utgör farligt avfall, exempelvis produkt- och råvaruspill som normalt tas omhand i DCR-anläggningen men som under perioder också omhändertagits av extern mottagare (NSR), samt sludge från båtar som utgör farligt avfall och transporteras till extern mottagare. Även i övrigt har det hanterats farligt avfall inom ramen för

hamnverksamheten t ex har arsenikinnehållande slig tidigare hanterats i stor mängd. Det har även exporterats farligt avfall från hamnen till exempel enligt beslut från Naturvårdsverket, daterat den 12 april 1995. Det kan också nämnas att det i samband med sanering av förorenad mark även har varit aktuellt att hantera massor som utgjort farligt avfall. Utlastning av dessa massor till fartyg har skett via den utlastningsramp som nu planeras användas för utlastning av förorenade massor, industriavfall, bygg- och rivningsavfall samt bottenaska/slaggrus från den anmälda verksamheten och massorna har sedan transporterats till Langøya. Det är därtill så att bolaget hanterar stora volymer produkter i hamnen, t ex syror, vars egenskaper skulle gjort dem till farligt avfall om det funnits ett kvittblivningssyfte. Det kan slutligen nämnas att avfall som inte är farligt avfall sedan flera år rutinemässigt lastas ut via den ovan nämnda rampen för transport till Langøya.

Att tillsynsmyndigheten tidigare inte haft några invändningar mot denna hantering får anses vara ytterligare bekräftelse på att verksamheten har ansetts rymmas inom tillståndet och dess rättskraft. Av anmälan framgår vidare att antalet anlöp av fartyg historiskt sett har varit betydligt fler och att de hanterade godsmängderna varit betydligt större än vad som kommer vara fallet efter att den anmälda verksamheten påbörjats. Beslutet att förbjuda den anmälda verksamheten får därför anses inskränka det gällande tillståndet, vilket inte är förenligt med 26 kap. 9 § miljöbalken.

Ändringens karaktär

För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det tillstånd om ändringen i sig är tillståndspliktig enligt 2-32 kap. miljöprövningsförordningen, eller ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Enligt bolagets mening är ändringen inte tillståndspliktig då den omfattas av befintligt tillstånd. Avseende andra ledet kan följande konstateras.

Länsstyrelsen har inte närmare angett på vilket sätt det farliga avfallet skulle spridas i närmiljön så att det skulle innebära en olägenhet av betydelse. Med planerade försiktighetsmått för den aktuella verksamheten bedömer bolaget att verksamheten inte kommer medföra olägenheter av betydelse för människors hälsa eller miljön. Histo-

riskt sett har bolaget lång erfarenhet av att hantera både farligt avfall och produkter med motsvarande eller större risk för miljöpåverkan.

Risken för spridning till närmiljön kan inte anses öka genom den anmälda verksamheten. Ändringen borde därför ha godkänts och beslutet att förbjuda den anmälda verksamheten får därför anses inskränka det gällande tillståndet, vilket inte är förenligt med 26 kap. 9 § miljöbalken.

Sammanfattning

Bolaget anser att det föreligger tillräckliga skäl enligt ovan att upphäva länsstyrelsens beslut att förelägga om förbud och medge den anmälda planerade verksamheten. Det tillstånd som beviljats till NOAH:s planerade verksamhet på fastigheten Kopparverket 8 i Helsingborg av Mark- och miljödomstolen i Växjö, mål nr M 2967-15, har vunnit laga kraft. Då ianspråktagandet av det meddelade tillståndet i allra högsta grad är beroende av avgörandet av detta mål önskar bolaget att överklagandet i möjligaste mån hanteras skyndsamt.

Länsstyrelsen Skåne motsätter sig bolagets yrkande och menar att bolaget inte har tillstånd för anmäld verksamhet. Den anmälda verksamheten har inte varit föremål för prövning i tillståndsprövningen 1978.

Länsstyrelsen finner bolagets resonemang kring vad som omfattas av den s.k. rättskraften i tillståndet för hamnverksamheten högst märkligt. Bolagets tillstånd är från 1979 och vid den tidpunkten har bolaget, utifrån dåtidens bedömningar av miljöpåverkan mm, fått tillstånd att bedriva viss verksamhet, inte att utöva vissa störningar på miljön. Bolagets resonemang leder fram till att alla möjliga olika typer av verksamheter kan accepteras, så länge störningarna håller sig inom de ramar som ansågs gälla 1979. Att bolaget löpande genom åren bedrivit verksamheter, som även omfattar viss hantering av massor eller andra avfallsslag, innebär inte att bolaget automatiskt har tillstånd att bedriva den tillståndspliktiga avfallshantering som anmälan avser. Länsstyrelsen ser negativt på att mycket gamla miljötillstånd utvidgas genom anmälningar, eftersom det befintliga tillståndets ram allt mer kommer att förlora sin betydelse. Länsstyrelsen anser att det ankommer på verksamhetsutövaren att lö-

pande hålla sina tillstånd ajour och vid behov begära nytt tillstånd, då verkligheten inte längre uppvisar en drift som motsvarar vad som en gång prövats.

Länsstyrelsen delar inte bolagets uppfattning att den planerade verksamheten inte ens är anmälningspliktig. Den anmälda verksamheten är ospecificerad avseende vilka material som kommer hanteras. Huvudsyftet är att hantera flygaska, men möjligheter att hantera andra typer av avfall anmäls också. Hantering av ospecificerade massor har prövats i ett tidigare anmälningsärende, dnr 555-43204-2007. Även då bedömde länsstyrelsen att hantering av ospecificerade massor inte kunde avgöras som ett anmälningsärende. Bolaget drog vid den tidpunkten tillbaka den del av anmälan som rörde ospecificerade massor.

Under perioden 1984-2017 har inte mindre än 169 anmälningsärenden hanterats avseende Kemiras verksamhet. Av dessa anmälningar gjordes 126 före 2006 då tillstånd för respektive tillverkande enhet började utfärdas. Totalt finns det åtta gällande domar för verksamheten idag. Minst tio av dessa anmälningar har direkt koppling till hamnverksamheten, t.ex. nya utlastningssystem/arbetsätt i hamnen, hantering av nya typer av gods mm. Tillsammans med tidigare anmälningar bedömer Länsstyrelsen att olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljö kan uppkomma. Ändringen är därmed tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen 1 kap. 4 § punkten 2.

Länsstyrelsen bedömer att materialet som anmälan avser inte ryms inom det som beskrivs i ansökningshandlingarna för grundtillståndet och därmed ryms hanteringen inte inom tillståndet.

Med anledning av att bolaget har anfört att Länsstyrelsen inte närmare har angett på vilket sätt det farliga avfallet skulle spridas i närmiljön och då anmälan är ospecificerad med avseende på vad som kan komma att hanteras anser Länsstyrelsen att det inte finns underlag för att bedöma riskerna med planerad verksamhet.

Bolaget vidhåller sitt yrkande även med beaktande av vad länsstyrelsen nu anfört.

Bolaget ställer sig frågande till påståendet att den anmälda verksamheten skulle vara ospecificerad avseende vilket material som kommer hanteras. Av anmälan med tillhörande handlingar framgår vilken typ av avfall som ska hanteras och att dessa kommer från NOAHs verksamhet. Bolaget anser att den aktuella redovisningen är tillräckligt specificerad för att tillsynsmyndigheten vid prövningen av anmälan ska kunna bedöma verksamhetens påverkan på människors hälsa och miljön. NOAHs verksamhet är tillståndsprövad med ett numera lagakraftvunnet tillstånd vilket innebär att tillståndet skulle kunna tas i anspråk förutsatt att den anmälda ändringen medges. Länsstyrelsen har i allra högsta grad haft en aktiv roll i tillståndsprövningen och har tagit del av ansökningshandlingarna där det bl.a. utförligt redogjorts för de avfall som kommer att hanteras inom ramen för NOAHs verksamhet. Avfallens föroreningsinnehåll m.m. torde inte vara okänt för länsstyrelsen. Inte heller i samband med prövningen av anmälan har länsstyrelsen krävt att handlingarna ska kompletteras och ha samma detaljeringsgrad vad gäller avfallen som handlingarna avseende NOAHs verksamhet. Bolaget delar således inte länsstyrelsens uppfattning att de material som ska hanteras är ospecificerade.

Bolaget kan konstatera att länsstyrelsens uppgifter om antalet domar och ärenden inte stämmer och påpekar att processen med att pröva enskilda anläggningar började redan i början av 1990-talet. Domstolsprövningarna har varit betydligt fler än de åtta domar som länsstyrelsen nämner.

Bolaget har sammanställt anmälningsärenden som avser verksamhet i hamnen och som hanterats sedan 1985 och de domar och beslut som meddelats sedan tillståndet meddelades den 22 januari 1979. Många av de verksamheter eller åtgärder som anmäls sedan 1985 har antingen varit av tillfällig karaktär eller medfört en minskad risk för påverkan på människors hälsa och miljön. Bolaget anser inte att de tidigare anmälda verksamheterna har sådant samband med den nu aktuella ändringen att det finns anledning att bedöma att ändringarna tillsammans skulle medföra någon ökad risk för miljön.

DOMSKÄL

Den avgörande frågan i målet är om den anmälda verksamheten ryms inom befintligt tillstånd enligt miljöskyddslagen för hamnverksamheten i Bulkhamnen, eller om det krävs ändring av gällande tillstånd för den tillkommande verksamheten. Enligt 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen (2013:251) krävs det tillstånd för ändring av en tillståndspliktig verksamhet om

1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2 – 32 kap., eller
2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Grundtillståndet från 1979 har alltså rättskraft i de delar det fortfarande är tillämpligt. Bolaget har i anmälan redogjort för grundtillståndets omfattning vad avser hamnverksamhet. Det ger rätt att bedriva hamnverksamhet med lastning och lossning utan begränsningar vad gäller antalet anlop, typ av fartyg, typ av gods eller mängder gods. Mark- och miljödomstolen kan inte se att uttransporten några tiotal meter inom hamnområdet mellan NOAH:s anläggning och lastfartyg vid kaj, via fast transportband eller via fordon, skulle utgöra en sådan verksamhet som i sig kräver tillstånd.

För gällande tillstånd har meddelats ett antal särskilda villkor. Bolaget har bl.a. refererat följande från grundtillståndet. ”När det gäller villkor som har betydelse för hamnverksamheten gäller villkor kopplade till upplag och dammande verksamhet inom industriområdet (villkor 19 samt 20). Av beslutet under sökandes talan anges att hantering av fast och flytande material sorterar under en särskild transportgrupp och omfattar hamnverksamhet med råvaror, interna transporter och externa leveranser. (...) Av handlingarna framgår även att det inom industriområdet hanteras ett stort antal olika material samt att lossning och lastning vid kaj kan orsaka viss damning. Vidare framgår att särskilda åtgärder har vidtagits för att minska denna damning och att instruktioner finns utfärdade för verksamheten som bl.a. innebär att lossning och lastning av dammande produkter ska avbrytas vid viss vindriktning och vindstyrka samt att utelager befuktas eller täcks i erforderlig utsträckning för att

undvika bl.a. damning. Vidare framgår att fast och flytande spill tillvaratas i största möjliga utsträckning.”

Mark- och miljödomstolen konstaterar att det finns villkor som reglerar den väsentliga miljöpåverkan som kan förväntas vid normal drift av anläggningen, nämligen damning, som i huvudsak åtgärdas via befuktning. Vid driftstörningar är det risken för damning och uppkomst av uppsamlat nederbördsvatten vid spill som utgör väsentlig störningsrisk. Även dessa aspekter har ingått i prövningen 1979. Någon kumulativ påverkan med andra verksamheter inom industriparken bedöms inte föreligga i sådan omfattning att det påverkar tillåtligheten.

Länsstyrelsen har även granskat listorna över råvaror och avfall som förekom inför grundtillståndet och inte återfunnit de nu aktuella avfallsslagen. Bolaget har föreslagit en vidare tolkning av vad som har tillåtits. Mark- och miljödomstolen menar att ett tillstånd till hamnverksamhet måste anses kunna rymma ett mått av flexibilitet, som måhända redan har överutnyttjats, men likväl bör risken för miljöpåverkan vara den väsentliga bedömningen. Länsstyrelsen anser att avfallstyperna inte är tillräckligt specificerade. Bolaget har knutit den anmälda verksamheten helt till tillståndet för NOAH och de avfallsslag som det tillståndet avser. Domstolen anser att det i avgränsningen av anmälan (bolagets yrkande) tydligt har angetts att det enbart rör sig om avfall som har hanterats av NOAH och som därmed ryms inom tillståndet för NOAH:s verksamhet. Det framgår av domslutet i det målet att in- och uttransporter av dessa material har betraktats som följdverksamhet av NOAH:s verksamhet. Det torde då inte råda någon betydande osäkerhet ifråga om bedömningar av avfallets risk för omgivningspåverkan under lastningsförfarandet.

Den enda aspekt som i bolagets anmälan kan bedömas ha kumulativa effekter är utsläppen av svavel- och kväveoxider från transporter, främst fartygen, där det skissas på en möjlig ökning på grund av ökat antal transporter jämfört med nuläget, dock inte historiskt sett. Bolaget har dock bedömt detta som marginellt och utan risk för bidrag till överskridande av miljökvalitetsnormer för luft. Länsstyrelsen har inte framhållit denna aspekt. Domstolen anser att sådana utsläpp till luft från transporter

är aspekter av följdverksamhet till NOAH:s verksamhet och att dessa har ingått som en del i tillåtlighetsprövningen av NOAH:s verksamhet. Den tillkommande miljöbelastningen som utlastningsmomentet innebär måste enligt domstolen anses vara marginellt i sammanhanget.

Mark- och miljödomstolen anser därför inte heller att den anmälda verksamheten är tillståndspliktig på grund av att den i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Av handlingarna i målet framgår att arbetet med omprövning av det gällande miljötillståndet för hela Kemira Kemi AB:s verksamhet påbörjats. Mark- och miljödomstolen ser det som angeläget att en omprövning kommer till stånd eftersom stora delar av tillståndet är överspelade och det är svåröverskådligt vad tillståndet omfattar. En sådan omprövningsprocess måste dock ske oberoende av om det underhand råkar uppstå anmälningsärenden eller liknande.

Sammanfattningsvis bedömer mark- och miljödomstolen att den anmälda verksamheten kan anses inrymmas i det tillstånd till hamnverksamheten som lämnades 1979. Överklagandet ska därför bifallas och länsstyrelsens förbud upphävas. Etersom bolaget har angett en rad försiktighetsmått som kommer att vidtas behövs ingen ytterligare föreskrift utöver vad som följer av det s.k. allmänna villkoret i grundtillståndet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 24 oktober 2017.

Bengt Johansson

Bruno Bjärnborg

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bengt Johansson och tekniska rådet Bruno Bjärnborg. Målet har beretts av beredningsjuristen Marcus Norlin.