

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 19 maj 2006

Mål nr

T 2303-05

KLAGANDE

Akzo Nobel Functional Chemicals AB, 556234-9398
444 85 Stenungsund

Ombud: Advokat JN

MOTPART

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

SAKEN

Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken att öka produktionen vid Akzo Nobel Functional Chemicals AB:s anläggningar i Stenungsund

ÖVERKLAGADE AVGÖRANDET

Svea hovrätt, Miljööverdomstolens dom den 12 maj 2005 i mål M 3225-04

DOMSLUT

Högsta domstolen ändrar Miljööverdomstolens dom på det sättet att punkten A i domslutet upphävs. Målet i denna del återförvisas till Miljööverdomstolen.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Akzo Nobel har yrkat att punkten A i Miljööverdomstolens domslut upphävs.

Naturvårdsverket har bestritt ändring.

Verksamheten i Site Stenungsund bedrevs tidigare av koncernbolaget Akzo Nobel Surface Chemistry Aktiebolag men har per den 15 maj 2005 överlåtits till Akzo Nobel Functional Chemicals AB.

DOMSKÄL

Målet gäller Miljööverdomstolens under punkten A i domslutet upptagna slutliga villkor avseende Akzo Nobels kemikaliehantering. Villkoret har följande lydelse: ”Från och med den 1 januari 2007 får det i produktionen

inte användas sådana råvaror eller insatskemikalier för vilka det saknas dokumenterad kunskap om risken för olägenheter för hälsa och miljön p.g.a. dålig nedbrytbarhet, akut och kronisk toxicitet och potential för bioakumulering. Tillsynsmyndigheten får för en enskild råvara eller kemikalie med-ge undantag från kravet på dokumenterad kunskap och anstånd från tids-kravet.”

Akzo Nobel har i Högsta domstolen gjort gällande att villkoret är orimligt att uppfylla, att det är olämpligt att på detta sätt reglera kunskapskrav och produktval samt att villkoret innebär en kvantitativ importrestriktion som är förbjuden enligt artikel 28 i EG-fördraget. Naturvårdsverket har anfört en motsatt uppfattning.

I miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. föreskrivs bl.a. ett kunskapskrav (2 §). Kravet innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Detta kunskapskrav preciseras i 14 kap. 7 § miljöbalken, där det föreskrivs följande. Den som tillverkar eller till Sverige för in en kemisk produkt eller en bioteknisk organism skall se till att det finns en tillfredsställande utredning för bedömning av vilka hälso- eller miljöskador som produkten eller organismen kan orsaka. Utredningen skall vara gjord i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Den skall innehålla en bedömning av produktens egenskaper från miljö- och hälsoskyddssynpunkt och visa

1. de ämnen eller organismer som kan ge produkten eller organismen farliga egenskaper, 2. arten och graden av de farliga egenskaperna, 3. de åtgärder som behövs för att skydda människors hälsa och miljön vid hanteringen, och 4. de åtgärder som behövs för att ta hand om avfall från produkten eller organismen.

I förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll finns bestämmelser om att en verksamhetsutövare fortlöpande och systematiskt skall undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Resultatet av undersökningar och bedömningar skall dokumenteras (6 §). Beträffande kemiska produkter finns särskilda bestämmelser i 7 § förordningen.

I detta sammanhang skall också nämnas förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer som ger Kemikalieinspektionen bemyndigande att meddela föreskrifter rörande miljöbalkens kunskapskrav (5 §), försiktighetsmått och produktval (6 §) samt miljö- och hälsoutredning (7 §).

Den beskrivning av regleringen som nu har lämnats är inte uttömmande men visar att den är förhållandevis detaljerad. Regleringen har utformats på ett sätt som är avsett att inte låsa verksamhetsutövarna till vissa kemiska produkter utan ge dem möjlighet att ta i bruk nya och säkrare produkter efter hand som sådana utvecklas och marknadsförs.

Det är mot denna bakgrund frågan skall besvaras om det är lämpligt att på det sätt Miljööverdomstolen gjort föreskriva förbud för Akzo Nobel att i sin produktion använda sådana råvaror och insatsvaror för vilka det inte finns dokumenterad kunskap om risken för olägenheter för människors hälsa och miljön.

I miljöbalken finns alltså ett regelsystem som syftar till att verksamhet som bedrivs enligt balken skall grundas på den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Kunskapskravet kan genomdrivas med hjälp av vitesförelägganden i enskilda fall (26 kap. 9 och 14 §§). Kunskapskravet är däremot inte straffsanktionerat. Liksom övriga hänsynsregler enligt 2 kap. har kunskapskravet med tanke på sitt oprecisa innehåll bedömts vara olämpligt att generellt straffsanktionera (se prop. 1997/98:45, del 1 s. 524).

Det villkor som Miljööverdomstolen har ställt upp har ett angeläget syfte, som ligger väl i linje med miljöbalkens mål. En verksamhetsutövare måste naturligtvis se till att han har erforderlig kunskap om sådana kemikalier som kan innebära risk från hälso- och miljösynpunkt när de används i verksamheten. Som Naturvårdsverket har framhållit förändras kunskapsläget ständigt och kunskapskravet måste därför vara dynamiskt till sin karaktär.

Mot detta skall ställas det krav på rättssäkerhet som följer av att tillståndsvillkor är förenade med stränga sanktioner. En överträdelse kan enligt 24 kap. 3 § första stycket 2 medföra att tillståndet återkallas och den som

med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett villkor döms enligt 29 kap. 4 § andra stycket för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år. Med hänsyn härtill skall villkor utformas så att de kan utgöra grund för att konstatera om en överträdelse har begåtts och i så fall också kan ligga till grund för påföljder enligt sanktionssystemet (se a. prop. del 1 s. 523 f. och del 2 s. 204, se också Högsta domstolens dom den 6 april 2006 i mål 4411-03).

Villkoret i Miljööverdomstolens dom inger betänkligheter från denna synpunkt. I uttrycket ”dokumenterad kunskap” saknas varje precisering beträffande kvalitet och kvantitet. Tillståndshavaren kan inte av villkoret utläsa hur djupgående kunskaper som krävs eller hur de skall vara dokumenterade. Det går alltså inte att av villkoret konstatera om en överträdelse har begåtts.

Till detta kommer att villkoret inte ger uttryck för den dynamik som Naturvårdsverket eftersträvar. Att verksamhetsutövaren skulle vara skyldig att hålla sig à jour med kunskapsutvecklingen framgår inte av villkoret, som därmed tvärtom skulle kunna begränsa sådana skyldigheter i det avseendet som verksamhetsutövaren har enligt andra regler (jfr a. prop. del 1 s. 207).

Av det anförda följer att villkoret inte är godtagbart i sin nuvarande utformning. Det är dock inte uteslutet att det kan ändras så att det uppfyller rättssäkerhetskraven och blir till nytta. Villkoret bör därför upphävas och målet visas åter till Miljööverdomstolen för fortsatta överväganden.

Vid denna utgång finns det inte skäl för Högsta domstolen att ta ställning till invändningarna att villkoret skulle kunna vara orimligt eller utgöra handelshinder enligt artikel 28 i EG-fördraget.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Svensson, Blomstrand, Pripp, Lundius (referent) och Skarhed
Föredragande revisionssekreterare: Peder Munck