

2019-10-30

SVEA HOVRÄTT  
060208

INKOM: 2019-10-30  
MÅLNR: M 11730-18  
AKTBIL: 211

Till Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen

Mål nr M 11730-18, 060208; Svenska Naturskyddsföreningen m.fl. ./.  
Preem AB angående ansökan om tillstånd för befintlig och utökad  
(ROCC-projektet) verksamhet vid Preemraff i Lysekils kommun

Preem AB har av Mark- och miljööverdomstolen förelagts att svara på inkomna överklaganden.

I denna skrift återfinns bolagets bemötande av klagandenas synpunkter kring miljö kvalitetsmål, EU ETS och CO<sub>2</sub>-frågan i tillståndsprovning, beviskrav avseende miljö kvalitetsnormer för vatten, tidsbegränsat tillstånd, hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, skydds- risk- och säkerhetszoner, utnyttjande av uppskjutna frågor samt kontrollprogram.

Skriften innehåller också en justering av ansökan med ett uppdaterat yrkande.

Bolagets bemötande avseende klimatpåverkan och bolagets klimatlöften återfinns i Bilaga A.

Sedan ansökan gavs in 2016 har arbetet med projektutvecklingen fortskridit, och en uppdaterad teknisk beskrivning (Bilaga B) samt en beskrivning av miljökonsekvenserna av uppdateringen (Bilaga C), ges därför in.

Bolagets bemötande av de synpunkter i överklagandena som inte omnämns ovan, återfinns i Bilaga D.

### **Bakgrund till ansökan**

Den ansökan som nu är föremål för Mark- och miljööverdomstolens prövning utgör en viktig förutsättning för att förnybara råvaror ska kunna användas i en ökande omfattning vid Preemraff Lysekil, och för att kunna uppfylla marknadens nuvarande och framtida efterfrågan på förnybara bränslen.

Ansökan är utformad så att produktionen successivt ska kunna baseras alltmer på förnybara råvaror. Följaktligen är det förnybara råvaror som ska öka med stöd av det nya tillståndet, inte fossila.

Ansökan avser också utbyggnad av ROCC-projektet. ROCC-projektets syfte är i första hand att uppgradera tjockolja till diesel som uppfyller stränga miljökrav, och lågsvavligt fartygsbränsle<sup>1</sup>.

Tekniken – slurry hydrocracking – är en utveckling av tidigare teknologier och har uppmärksammats som lovande för tjockolje-uppgradering i EU:s BREF-dokument. Tekniken ger möjlighet till en mycket hög konvertering till drivmedel som uppfyller stränga miljökrav och kan användas för flera olika matningskvaliteter. Slurryteknologins flexibilitet bedöms även vara lämplig i framtida satsningar på tillverkning av förnybara produkter av skilda ursprung.

ROCC-anläggningen ska alltså inte ses endast som en anläggning för fossil råvara, utan också som en investering för framtida förnybar produktion.

---

<sup>1</sup> Som uppfyller de av International Maritime Organization sedan i oktober 2016 kraftigt skärpta globala krav för svavelhalt i fartygsbunker (från maximalt 3,5 % till maximalt 0,5 % från 2020).

## **CO<sub>2</sub>-balans**

Riksdagen har beslutat om miljömål, däribland miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Till 2030 ska utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, minska med minst 70 procent jämfört med 2010, och den svenska fordonsflottan vara fossiloberoende.

Preem deltar aktivt och engagerat i färden mot dessa klimatmål. Preems eget uttalade mål är att vid sina raffinaderier nå nettonollutsläpp senast år 2040.

Dessutom är Preems uttalade mål att bli världens första klimatneutrala petroleum- och biodrivmedelsföretag, med nettonollutsläpp sett till *hela* värdekedjan, senast år 2045, samt att vara ledande i arbetet med skifte från delvis fossila drivmedel till helt förnybara drivmedel senast 2045.

Vägen dit och bolagets samlade klimatlöfte framgår av Bilaga A.

## **Justerad ansökan/uppdaterat yrkande**

Kopplat till frågan om CO<sub>2</sub>-balans har i projekteringsarbetet för ROCC, som har pågått sedan 2016, framkommit att anläggningen av såväl tekniska, ekonomiska som miljömässiga skäl kan krympas och avgränsas jämfört med den kompletta produktionslinje för diesel och bensinkomponenter som presenterades i ansökan. Vissa delar av det planerade projektet utgår och kapaciteten justeras ned med ca 20 %. Sökt maximal genomströmning för hela raffinaderiet minskas från 13,9 till 13 miljoner ton per år, varav högst 11,4 miljoner ton fossilt. Processområde och område för service-system reduceras.

Den avgörande huvudenheten (slurry hydrocrackern) bibehålls, med minskad storlek. I stället för att skickas till slutstegen, i vilka dieseln skulle produceras, kan mellanprodukten från slurry hydrocrackern ledas till lämpliga befintliga anläggningar i raffi-

naderiet. ROCC-projektet blir härigenom mindre omfattande och mer integrerat med befintligt raffinaderi.

Den största miljöeffekten av den justerade ROCC-designen är att det ökade utsläppet av koldioxid från produktionen blir betydligt mindre än vad som beskrivs i ansökan.

Det uppdaterade projektet beskrivs i detalj i bifogad teknisk beskrivning (Bilaga B). Där beskrivs också att den sökta ökningen av genomströmningen vid Preemraff Lysekil inte avser någon ökad användning av råolja eller andra fossila komponenter (se grön ruta före avsnitt 1).

Miljökonsekvenserna av det uppdaterade projektet beskrivs i Bilaga C. I förhållande till ansökan rör det sig uteslutande om minskade miljöeffekter.

Tillståndet som söks begränsas därmed enligt följande (texten utgår från tillståndsmeningarna i mark- och miljödomstolens del-dom):

Tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken för befintlig och utökad verksamhet vid Preemraff Lysekil innefattande

a) verksamhet bestående av främst raffinering av mineralolja och gas, lagring och annan hantering av bränslen eller kemiska produkter samt tillverkning av gas och vätskeformigt ämne; allt intill en årlig maximal genomströmning av **13,0** ~~13,9~~ miljoner ton råvaror och satsningsmaterial såsom råolja, petroleumoljor, naturgas, förnybara produkter som HVO, RME, med flera framtida kommande förnybara råvaror som kan användas för tillverkning av drivmedel, ävensom blandningskomponenter som till exempel etanol, HVO, RME och grön nafta med flera, samt additiv (angiven mängd inkluderar behandling av oljehaltigt avfall från fartyg som anlöper bolagets hamnar samt upptagen löskommen olja m.m. från bolagets egen verksamhet till en mängd av 70 000 m<sup>3</sup> per år), **varav maximalt 11,4 miljoner ton av den årliga genom-**

**strömningen får utgöras av råolja, petroleumoljor och naturgas,**

b) utbyggnad av det så kallade ROCC-projektet med syfte att omvandla återstodsoljor till drivmedel, inkluderande bl.a. ökad kapacitet för svavelåtervinning och vattenreningsverk samt en ny anläggning för kylning med hjälp av havsvatten,

c) verksamheten vid Brofjordens hamn såvitt avser Preem AB:s egen verksamhet,

d) avledning av högst 6 m<sup>3</sup>/s havsvatten för kylningsändamål,

e) anläggningsarbeten i vatten för havsvattenkylning samt för kajerna ~~kaj 6~~, **kaj 5**, torrlastkajen och pråmkajen, samt

f) ny förlängd utloppsledning för renat processavloppsvatten.

#### **Bemötande av vad som anförs i överklagandeskrifterna**

##### Miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*

I ett stort antal överklagandeskrifter framhålls miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och miljöbalkens portalparagraf (1 kap. 1 §) och det ifrågasätts hur Preem, mot bakgrund av dessa, kan beviljas tillstånd till sökt verksamhet.

Miljö kvalitetsmålet är kopplat till ett antal etappmål. Det är en inte alldeles okomplicerad uppgift att väga olika etappmål mot varandra:

- Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp.

- Växthusgasutsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandelssystem, EU ETS) ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010.

Preems uttalade mål är att vid sina raffinaderier nå nettollutsläpp senast år 2040.

Dessutom är det Preems uttalade mål att bli världens första klimatneutrala petroleum- och biodrivmedelsföretag, med nettollutsläpp sett till *hela* värdekedjan, senast år 2045, samt att vara ledande i arbetet med skifte från delvis fossila drivmedel till helt förnybara drivmedel senast 2045.

De avvägningar som har gjorts framgår av Bilaga A och C.

#### EU ETS och CO<sub>2</sub>-frågan i tillståndsprövning kopplat till 2 kap. MB

Preemraff Lysekil ingår, liksom alla industriverksamheter med betydande utsläpp av växthusgaser i Europa, i EU:s handel med utsläppsrätter (EU ETS).

Av 16 kap. 2 c § miljöbalken framgår att om en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, får det med stöd av 2 § inte beslutas villkor om begränsning av utsläppen eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

Vidare gäller följande enligt 24 kap. 20 § miljöbalken:

En verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen om handel med utsläppsrätter får släppa ut bl.a. koldioxid enligt vad som följer av de tillstånd till utsläpp som getts med stöd av den lagen, utan hinder av att det med stöd av miljöbalken eller äldre miljölagstiftning har beslutats villkor om begränsning av utsläpp av bl.a. koldioxid eller villkor som genom att reglera använd

mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxid-utsläpp.

EU har alltså beslutat om regler och ett tak för hur mycket utsläpp som får ske från Europas industrianläggningar. Målet är att i enlighet med de klimatambitioner som EU har satt upp successivt minska de tillåtna utsläppen.

För handelsperioden 2021-2025 har Naturvårdsverket den 1 oktober 2019 lämnat en förteckning till EU-kommissionen. Tilldelningen av utsläppsrätter har krympts och systemet därmed skärpts.<sup>2</sup>

Vad gäller bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken om allmänna hänsynsregler m.m., inklusive bestämmelserna i 9-10 §§ om slutavvägning (som i vissa överklaganden benämns "stoppregelein"), är det grundläggande i fråga om miljöbalkens systematik att dessa är tillämpliga vid en tillståndsprövning. De sätter emellertid inte övriga bestämmelser i miljöbalken ur spel.

I Bilaga A beskrivs Preems arbete med att minska de fossila utsläppen av koldioxid från verksamheten genom ökad inblandning och ökat processande av förnybara råvaror, inklusive den planerade pilotanläggningen för infångning av koldioxid, s.k. CCS-teknik.

Preem är införstådd med den skyndsamhet som måste iakttas i frågan. Det är emellertid bolagets bestämda uppfattning att lösningen inte är att för Sveriges del minska ambitionen i fråga om produktion av förnybara drivmedel. Det är här förutsättningarna för en klimatneutral omställning finns. Preem åtar sig att vara ledande i det arbetet.

---

<sup>2</sup> <http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Minskad-tilldelning-av-gratis-utslappsratter-starker-utslappshandeln/>

### Felaktigt beviskrav - miljö kvalitetsnormer vatten

Mark- och miljödomstolen har i den överklagade deldomen gjort bedömningen att handlingarna i målet *i huvudsak* ger stöd för att anta att aktuella miljö kvalitetsnormer inte äventyras till följd av utsläpp till vatten från den sökta verksamheten.

Med anledning av påpekande från klagande om att det beviskrav som domstolen ger uttryck för att ha använt inte står i överensstämmelse med gällande rätt, har ytterligare undersökningar gjorts avseende berörda vattenförekomster.

Slutsatserna från dessa redovisas i Bilaga C och är tydligare utformade än de som mark- och miljödomstolen grundade sin bedömning på.

### Tidsbegränsat tillstånd

Det har även gjorts gällande att bolagets tillstånd borde tidsbegränsas, bl.a. mot bakgrund av krav i IPPC-/IED-direktiven.

Systemet med BAT-slutsatser, som följer av nämnda direktiv, är i och med IED-direktivet genomfört i svensk rätt som ett parallellt system till miljö tillstånden. De krav i BAT-slutsatserna, som syftar till att undan för undan skärpa kraven för vad som anses vara bästa tillgängliga teknik samt vad som är att betrakta som rimliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått, inträder alltså automatiskt genom generella föreskrifter i industriutsläppsförordningen (2013:250).

Att med anledning av successivt strängare krav i fråga om bästa teknik tidsbegränsa verksamheten fyller följaktligen inte någon funktion.

På motsvarande sätt syftar även EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) till att successivt öka kraven på reduktion av utsläpp för Europas industri (se ovan om tilldelning för nästa handelsperiod).



Preems samlade klimatlöfte beskrivs i Bilaga A. Det rör sig om omfattande åtaganden för en klimatneutral omställning.

Denna omställning kräver givna spelregler och långsiktighet.

Med ett tidsbegränsat tillstånd är de planerade förändringarna inte möjliga.

#### Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken

Vad gäller lokaliseringsfrågan vill bolaget framhålla att raffinaderiet har funnits på platsen sedan 1975 och att raffinaderiet med omgivning är utpekad av Nutek/Tillväxtverket som riksintresse för industriell produktion.

Dessutom är Brofjorden, Lysekil, utpekad av Energimyndigheten som riksintresse för energiproduktion.

#### Skydds- risk- och säkerhetszoner är inte tillräckliga

Preem, som tolkar synpunkten som att den avser frågan om skyddszon enligt Sevesolagstiftningen, hänvisar till villkor 15.2 i mark- och miljödomstolens deldom.

Villkoret anger att en uppdaterad komplett säkerhetsrapport ska inlämnas till tillsynsmyndigheten senast sex månader innan nya anläggningar tas i drift. Säkerhetsrapporten beskriver verksamheten och dess riskbild samt vilka förebyggande och begränsande åtgärder som vidtagits för att uppnå en säker verksamhet. Frågan om skyddszon ingår i dessa avvägningar.

#### Medvetet utnyttjande av uppskjutna frågor

Den synpunkten har framförts att Preem medvetet utnyttjar möjligheten till att skjuta upp frågor på provotid.

Preem ställer sig frågande till detta påstående.

Möjligheten att skjuta upp en fråga under prøvotid regleras i 22 kap. 27 § miljöbalken. Det är domstolen som beslutar om prøvotid. Som rekvisit anges "när verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet".

Det ska noteras att en prøvotid inte kan beslutas avseende en fråga som är avgörande för tillåtligheten. Vad det handlar om är att under prøvotiden utreda frågan i enlighet med ett samtidigt beslutat utredningsvillkor, ofta kopplat till en provisorisk föreskrift. Syftet är nästan uteslutande att *nå längre* i fråga om skyddsåtgärder och försiktighetsmått än vad som skulle ha varit möjligt om slutliga villkor hade beslutats direkt, dvs. att få till ett starkare skydd för miljön.

#### Kontrollprogram saknas i tillståndsprovningen

Det har även framförts synpunkten att kontrollprogrammets innehåll bör fastställas av domstolen.

Att kontrollprogrammets innehåll betraktas som en del av tillsynen är emellertid sedan länge klargjort av MÖD.

I rättsfallet MÖD 2003:8 hade miljödomstolen föreskrivit villkor i form av begränsningsvärden och även bestämt vilken mätmetod som skulle användas för att kontrollera dessa värden. Miljööverdomstolen upphävde villkoret om mätmetoder med hänvisning till att det i regel inte är lämpligt att detaljreglera hur kontrollen av begränsningsvärden ska läggas upp. Domstolen uttalade att om så sker innebär det att kontrollfrågor blir rättskraftigt avgjorda och endast kan ändras med stöd av bestämmelserna i 24 kap. miljöbalken. Mätmetoder bör istället fastställas inom ramen för det kontrollprogram som ska upprättas av tillsynsmyndigheten och tillståndshavaren i samråd.

I rättsfallet MÖD 2003:131 fann Miljööverdomstolen att villkor om kontroll med angivande av lägsta sammantagen noggrannhet för mätning, analys och beräkning, dittills hade reglerats i kontroll-

program, och att så borde ske även i fortsättningen. MÖD uttalade att kontrollprogrammet ska ge information som gör det möjligt att bedöma om villkoren följts eller inte; således bör det i villkoret anges dels att det ska finnas ett kontrollprogram, dels att det i programmet ska anges mätmetoder, mätfrekvens och utvärderingsmetoder.

Mark- och miljödomstolens villkor 15.5 står i överensstämmelse med det återgivna rättsläget.

### **Bolagets inställning**

Med detta sagt bestrider Preem bifall till överklagandena (både de som bemöts i denna skrift och de som bemöts i Bilaga D).

Preems inställning är att mark- och miljödomstolens deldom, mot bakgrund av de åtaganden som preciseras i Bilaga A och den uppdatering av projektets utformning som beskrivs i Bilaga B och C, är väl avvägd och motiverad.

Det ska noteras att deldomen inte har överklagats av Naturvårdsverket, länsstyrelsen eller någon annan myndighet.

### **Verkställighetsförordnande**

Mark- och miljööverdomstolen har i protokollsbeslut den 28 december 2018 funnit att det finns skäl att förordna att mark- och miljödomstolens deldom tills vidare inte får verkställas (inhibition).

Inför beslutet motsatte sig inte bolaget bifall till inhibitionsyrkandena. Bolaget framhöll dock att den överklagade domen innefattar förändringar av verksamheten som syftar till att bidra till samhällets omställning till förnybara drivmedel och att det kan komma att bli aktuellt att senare ompröva inhibitionsfrågan.

Preem hemställer nu om att inhibitionsbeslutet upphävs i samband med regeringens beslut i tillståndsfrågan.

### **Fortsatt handläggning**

Med anledning av den ovan beskrivna angelägenhetsgraden i fråga om omställning mot förnybart, hemställer Preem avslutningsvis om en skyndsam fortsatt handläggning av målet i Mark- och miljööverdomstolen samt därefter hos regeringen.

Preem AB (publ.)

genom

A handwritten signature in blue ink that reads "Sofia Hedelius". The signature is fluid and cursive, with the first name "Sofia" and the last name "Hedelius" clearly distinguishable.

Sofia Hedelius

(enligt ingiven behörighetshandling)