

REMISSYTTRANDE
2019-12-13 Ärendenr:
NV-08280-19

Svea Hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen
svea.avd6@dom.se

Remissyttrande i mål nr M 11730-18 angående ansökan om tillstånd för befintlig och utökad (ROCC-projektet) verksamhet vid Preemraff i Lysekils kommun

Med anledning av Mark- och miljööverdomstolens anmodan (aktbilaga 218) anför Naturvårdsverket följande.

1. Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att befintlig och utökad (ROCC-projektet) verksamhet vid Preemraff i Lysekils kommun kan tillåtas under förutsättning att tillåtligheten begränsas till att gälla till och med den 31 december 2040 och att den årliga genomströmningen som utgörs av råolja, petroleumoljor och naturgas maximalt får uppgå till

- 6,5 Mton 5 år från det att ROCC-anläggningen tagits i drift,
- 3,25 Mton 10 år från det att ROCC-anläggningen tagits i drift, och
- 1,3 Mton 15 år från det att ROCC-anläggningen tagits i drift.

2. Omständigheter

2.1. Inledning

Mark- och miljööverdomstolen har anmodat Naturvårdsverket att lämna yttrande över handlingar¹ från parterna i målet avseende tillåtligheten av Preem AB:s (bolaget) ansökta verksamhet.

¹ Aktbilaga 2, 4-7, 9-12, 14, 16, 18, 20-25, 27-33, 37-39, 41-44, 51, 54-57, 61, 63-67, 69, 75, 79, 81, 83-84, 87-89, 93, 111, 113, 115-118, 120-125, 127-129, 131, 133, 135, 138-140, 142, 145, 153 och 211-215.

Bolaget har i Mark- och miljööverdomstolen gjort vissa förändringar när det gäller ansökan om tillstånd vilket, såvitt Naturvårdsverket bedömer det, medför att verksamhetens påverkan på omgivning m.m. minskar i förhållande till vad som var fallet i mark- och miljödomstolen. Ansökan har bl.a. reviderats på så sätt att sökt maximal genomströmning för raffinaderiet minskas från 13,9 till 13 miljoner ton per år och att högst 11,4 miljoner ton får vara fossil. Den nya begränsningen när det gäller fossilt motsvarar den årliga genomströmning som följer av bolagets nuvarande tillstånd (Miljödomstolens, Vänersborgs tingsrätt, dom den 30 juni 2004 i mål nr M 326-01).

Den ansökta verksamhetens tillåtlighet ifrågasätts främst mot bakgrund av de koldioxidutsläpp som den förväntas ge upphov till. Det är också den förväntade ökningen av koldioxidutsläpp som utgör grunden för att Naturvårdsverket den 27 juni 2019 underrättade regeringen om den ansökta verksamheten.

När det gäller andra frågor än verksamhetens utsläpp av koldioxid är Naturvårdsverkets uppfattning alltså att det finns möjligheter att reglera dessa störningar, utsläpp m.m. till sådana nivåer att de kan godtas. De utgör därmed varken var för sig eller tillsammans hinder för tillåtligheten av den ansökta verksamheten.

Naturvårdsverkets övergår därför till att redogöra för hur utsläpp av koldioxid ska bedömas i en tillståndsprovning enligt miljöbalken samt hur Naturvårdsverket anser att den ansökta verksamhetens utsläpp av koldioxid ska bedömas i tillåtlighetsfrågan. Inledningsvis bedömer Naturvårdsverket att det är på sin plats att kortfattat och på ett övergripande plan redogöra för klimatfrågan.

2.2. Klimatfrågan

Koldioxid och andra så kallade växthusgaser som släpps ut i atmosfären från olika verksamheter gör att det globala klimatet blir varmare. Den förstärkta växthuseffekten leder till att jordens medeltemperatur stiger. Den senaste tioårsperioden har varit den varmaste som uppmätts de senaste 150 åren, det vill säga så långt tillbaka som det finns tillförlitliga mätdata över den globala medeltemperaturen. Temperaturökningen orsakar förändringar i klimatet med successivt allvarligare och mer svåröverblickbara konsekvenser för ekosystem och biologisk mångfald runt om i världen, liksom för människors samhällen och försörjningsmöjligheter.

För att minska riskerna bedöms det vara nödvändigt att begränsa ökningen av den globala medeltemperaturen till långt under två grader jämfört med den förindustriella nivån, med ansträngningar för att stanna under 1,5 grader. Uppvärmning utöver en sådan nivå ökar riskerna för konsekvenser som är oåterkalleliga, såsom utrotning av arter, eller i alla fall svåra att vända i tusenåriga tidsperspektiv, såsom destabiliseringen av inlandsisar och den havsnivåhöjning detta orsakar.

Temperaturökningen vid de nordliga breddgraderna går fortare än i världen i genomsnitt. Effekterna kan till exempel bli omfattande för jord- och skogsbruket, liksom för naturliga ekosystem. Känsliga miljöer i fjällen och Östersjön kan skadas eller helt försvinna. Klimatförändringarna påverkar

Sverige både genom direkta, lokala effekter och indirekta effekter av förändringar i omvärlden.

Sommaren 2017 beslutade riksdagen om att införa ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige med nya klimatmål till 2030, 2040 och 2045, en klimatlag och ett klimatpolitiskt råd. Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Målet innebär att utsläppen av växthusgaser från svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre år 2045 än utsläppen år 1990, det vill säga knappt 11 miljoner ton. För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas. För att nå målet får även avskiljning och lagring av koldioxid av fossilt ursprung räknas som en åtgärd där rimliga alternativ saknas. Enligt det målscenario som Miljömålsberedningen använde sig av kommer ungefär hälften av de knappt 11 miljoner ton släppas ut från jordbrukets livsmedelsproduktioner. Utsläppen från el- och fjärrvärme vid denna tidpunkt bedömdes behöva vara i princip noll och utsläppen från industri runt 2,5 miljoner ton.² Klimatpolitiska rådet har gjort bedömningen att det långsiktiga klimatmålet inte kommer att nås 2045 utan ytterligare politiska åtgärder³.

För att nå utsläppsmålet senast 2045 krävs en stor samhällsomställning. Jämfört med tidigare samhällsomställningar är det är troligt att staten behöver styra omställningen på ett sätt som inte tidigare varit fallet. Regeringen är ansvarig för att intensifiera styrningen i närtid och därmed möjliggöra utsläppsminskningar på kort och lång sikt. Riksdagen har ställt sig bakom regeringens inriktning på den ekonomiska politiken; bl.a. att Sverige ska bli ett fossilfritt föregångsland⁴. Av Kommittédirektiv framgår också att det finns en bred parlamentarisk samsyn om att Sverige ska vara ledande i omställningen till ett samhälle med mycket låga utsläpp av växthusgaser och vara ett föregångsland på klimatområdet⁵.

Industrins utsläpp stod för 32 procent av Sveriges totala utsläpp 2018. Av dessa utsläpp omfattas 92 procent av EU ETS. De största utsläppen i industrisektorn kommer från järn- och stålindustrin (34 procent), mineralindustrin (19 procent) samt raffinaderier (18 procent).⁶ Ungefär 80 procent av industrins utsläpp kommer från basindustrin, bl.a. raffinaderier, och ungefär 75 procent av dessa

² Naturvårdsverkets rapport 6795, november 2017, 2018 Med de nya svenska klimatmålen i siktes, s. 99. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6795-3.pdf>

³ Klimatpolitiska rådets rapport 2019, s. 28,

<https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2019/09/kprrapport190426.pdf>

⁴ Statens budget 2020 Rambeslutet Finansutskottets bet 2019/20:FiU1, beslut den 27 november 2019, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/statens-budget-2020-rambeslutet_H701FiU1

⁵ Kommittédirektiv 2014:165, Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) – förslag till klimatpolitiskt ramverk, beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2014 <https://www.regeringen.se/49ec6a/contentassets/01cd0e73c9b446a5937a43a347a911b1/en-klimat--och-luftvardsstrategi-for-sverige-sou-201647>

⁶ Naturvårdsverkets rapport 6911, december 2019, Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2019 – Industrin i fokus, s. 65, <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-9611-7.pdf?pid=25851>

utsläpp kan i sin tur härledas till 15 punktkällor.⁷ Naturvårdsverkets bedömning är att åtgärder behöver vidtas inom alla sektorer för att nå en nödvändig omställning men är av uppfattning att det generellt sett är angeläget att särskilt uppmärksamma större punktkällor och hur dessa kan regleras utifrån befintliga regelverk.

Utsläppen från raffinaderier samt distribution av olja och gas var 2,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2018 varav 98 procent ingick i EU ETS. Utsläppen mellan 1990 och 2008 ökade på grund av en ökad raffinering av importerad råolja i de svenska raffinaderierna⁸. Utsläppen har sedan dess legat omkring 2,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter med mindre årliga variationer. Totalt var utsläppen från raffinaderier samt från distribution av olja och gas 33 procent högre år 2018 än 1990.⁹

Mot bakgrund av att bolaget är en del av basindustrin som ingår i den handlande sektorn och samtidigt förser transportsektorn med bränsle kan framhållas att industrin och transportsektorn tillsammans står för två tredjedelar av de svenska utsläppen av växthusgaser. Åtgärdspotentialen till minskade utsläpp är stora i båda sektorerna, men scenarierna med dagens styrmedel visar på betydande utsläppsgap för att nå målen. För målet om nettonollutsläpp 2045, och därefter negativa utsläpp, är även möjligheterna att avskilja, lagra och transportera koldioxid helt centrala. Att realisera potentialerna på dessa tre områden är de verkligt stora utmaningarna.

Naturvårdsverkets uppfattning är att det behöver göras betydande insatser i transportsektorn och att en viktig del i detta är det bränsle som används som drivmedel. Det är därmed positivt och nödvändigt med en industri som i detta avseende kan bidra till omställningen av transportsektorn. Att tillhandhålla förnybara flytande drivmedel är ett exempel på detta. Det ska samtidigt betonas att det är viktigt att en verksamhet som tillhandahåller detta bedriver en verksamhet som är förenlig med miljöbalken och dess mål.¹⁰

Naturvårdsverket anser sammanfattningsvis att det finns ett stort behov av att tillräckliga åtgärder vidtas i samhället och att de styrmedel som finns används i så stor utsträckning som möjligt. På miljöområdet är miljöbalken ett viktigt styrmedel och Naturvårdsverket övergår därför till att redogöra för hur utsläpp av koldioxid kan hanteras vid en tillståndsprovning.

⁷ Naturvårdsverkets rapport 6879 Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan, s. 136, <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6879-0.pdf?pid=24382>

⁸ Naturvårdsverkets rapport 6911, december 2019, Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2019 – Industrin i fokus, s. 71. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-9611-7.pdf?pid=25851>

⁹ Naturvårdsverkets rapport 6911, december 2019, Fördjupad analys av den svenska klimatomställningen 2019 – Industrin i fokus, s. 65 och 71. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-9611-7.pdf?pid=25851>

¹⁰ Se även prop. 2016/17:146, Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige, s. 25.

2.3. Miljöbalken och utsläpp av koldioxid

Mark- och miljööverdomstolen har i ett flertal avgöranden redogjort för den närmare tillämpningen av miljöbalken vid tillståndsprövningar av bl.a. miljöfarliga verksamheter. Vid tillståndsprövning ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tillämpas och av praxis (MÖD 2006:53) följer bl.a. följande.

”Tillämpningen av dessa bestämmelser skall ske mot bakgrund av den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 1 § miljöbalken om balkens mål och tillämpning. Den regeln syftar till att främja en hållbar utveckling och den konkretiseras i bl.a. 1 kap. 1 § andra stycket 1 där det sägs att miljöbalken skall tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter. Mellan hänsynsreglerna och reglerna om balkens mål och tillämpning råder ett samspel (se prop. 2000/01:130 s. 219). Det innebär enligt Miljööverdomstolen att tillämpningen av hänsynsreglerna skall ske mot bakgrund av den övergripande målbestämmelsen - hållbar utveckling - och vid den tillämpningen skall vägledning hämtas från bl.a. de miljömål som Riksdagen har fastställt.”

”En bestämmelse av stor vikt vid all tillståndsprövning är bestämmelsen i 2 kap. 3 § miljöbalken som anger att den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall iaktta de skyddsåtgärder som behövs för att motverka skador eller olägenheter för människors hälsa och miljön.”

Att utsläpp av koldioxid som leder till växthuseffekt är ett utsläpp som omfattas av miljöbalkens regelverk framgår av förarbetena till miljöbalken (prop. 1997:98:45 del 2 s. 108). Det följer också av praxis (MÖD 2007:5, 2008:40 och 2009:46 samt Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 2 juli 2019 i mål nr M 7582-18). Naturvårdsverkets uppfattning är att miljöbalken utgör ett viktigt styrmedel för att nå en hållbar utveckling och miljömålet Begränsad klimatpåverkan. Mark- och miljööverdomstolen och regeringen har därmed att ta ställning till om ett tillstånd för den ansökta verksamheten är förenlig med kraven på hållbar utveckling enligt miljöbalken, miljömålet Begränsad klimatpåverkan och målet om nettonollutsläpp 2045.

Vid en prövning av miljöfarlig verksamhet kan det därmed vara aktuellt att bedöma och, i förekommande fall, reglera utsläppen av koldioxid utifrån det miljörättsliga regelverket. Möjligheten att med villkor enligt miljöbalken reglera utsläpp av bl.a. koldioxid är i vissa fall begränsad, vilket följer av 16 kap. 2 c § miljöbalken. Denna begränsning avser verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, ETS. Den ansökta verksamheten omfattas av ETS vilket innebär att det inte är möjligt att med stöd av miljöbalken genom villkor reglera bolagets koldioxidutsläpp. Naturvårdsverket anser att denna begränsning är beklaglig eftersom den lägger hinder för att på ett effektivt och miljömässigt motiverat sätt villkorsreglera en av de mest angelägna miljöfrågorna, samtidigt som Naturvårdsverkets bedömning är att ETS inte i tillräcklig utsträckning bidrar till att nå de uppsatta

miljömålen¹¹. Detta medför också att det blir än mer angeläget att frågan om utsläpp av koldioxid omhändertas av miljöbalkens övriga regler på ett sätt som gör det möjligt att nå en hållbar utveckling och målet Begränsad klimatpåverkan.

Naturvårdsverkets anser att regleringen i 16 kap. 2 c § miljöbalken inte utgör hinder mot att vid slutavvägningen enligt 2 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken beakta utsläpp av koldioxid. Denna bedömning grundas bl.a. på att varken 2 kap. 9 eller 10 §§ miljöbalken ändrades i samband med de förändringar som gjordes i miljöbalken till följd av ETS och att det, såvitt Naturvårdsverket känner till, inte finns några uttalanden i förarbetena som behandlar frågan om ETS i förhållande till slutavvägningen. Hade avsikten varit att på något sätt förändra tillämpningen av eller tillämpningsområdet för slutavvägningen borde detta rimligtvis på något sett ha framgått av förarbetena.

Naturvårdsverket kan vidare konstatera att det av Miljödomstolens, Vänersborgs tingsrätt, avgörande den 27 februari 2008 i mål nr M 245-07 (se MÖD 2008:40) framgår följande.

”Mot bakgrund av det anförda kan antas att utsläpp av klimatgaser, såsom koldioxid, medför sådan miljöpåverkan att stoppregeln skulle kunna aktiveras och således läggas till grund för att finna att den aktuella verksamheten inte är tillåtlig. Den bestämmelse om koldioxidutsläpp som införts i 16 kap. 2 § 4 st. miljöbalken påverkar inte denna möjlighet eftersom bestämmelsen endast begränsar möjligheten att meddela villkor i syfte att reglera utsläpp av vissa klimatgaser.”

Deldomen överklagades till Miljööverdomstolen som, när det gällde invändningar om att projektet stred mot klimatmålen samt hushållnings- och kretsloppsprinciperna, instämde i de överväganden som miljödomstolen redovisat i dessa frågor (MÖD 2008:40). Det finns således även stöd i praxis för Naturvårdsverkets bedömning.

Enligt Naturvårdsverket är därmed de uttalanden som gjorts i förarbetena till miljöbalken alltfjämt aktuella, nämligen att allt som omfattas av 1 kap. 1 § innefattas i den prövning som ska göras enligt 2 kap. 9 § miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 2, s. 26). Utsläpp av koldioxid kan därmed enligt 2 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken utgöra hinder för meddelande av tillstånd.

Enligt Naturvårdsverket utgör begränsning i 16 kap. 2 c § miljöbalken inte heller hinder mot att tidsbegränsa ett eventuellt tillstånd. Detta eftersom en begränsning i tid inte är att jämföras med ett villkor. Att det vid beslut om tillåtlighet är möjligt att begränsa tillåtligheten i tid följer av regeringsbeslut (Regeringsbeslut den 4 mars 2010, M2009/1517/F/M) och praxis (MÖD 2009:40).

Naturvårdsverket övergår härfter till frågan hur bolagets utsläpp av koldioxid ska bedömas i tillåtlighetsfrågan.

¹¹ Naturvårdsverkets bedömning är att det krävs både en skärpning av ETS och att systemet kompletteras med andra styrmedel för att nå den nödvändiga omställningen av svensk industri.

2.4. Bolagets koldioxidutsläpp och tillåtligheten

Bolaget har i Mark- och miljööverdomstolen justerat ansökan och framställt uppdaterade yrkanden. Enligt bolaget innebär detta att vissa delar av det planerade projektet utgår och att kapaciteten justeras ned med ca 20 %. Den uppdaterade designen av det s.k. ROCC-projektet innebär enligt bolaget att koldioxidutsläppen från verksamheten ökar med maximalt 1 miljon ton per år, vilket är 700 000 ton lägre jämfört med den ursprungliga ROCC-designen och vad som var aktuellt i mark- och miljödomstolen. Detta innebär att det totala utsläppet av koldioxid från verksamheten kommer att öka från dagens 1,7 miljoner ton per år till maximalt 2,7 miljoner ton per år. Naturvårdsverket utgår från detta utsläpp i den fortsatta bedömningen.

Därutöver har bolaget avgett ett antal löften, som gäller under förutsättning att miljötillstånd erhålles och ekonomiska förutsättningar finns. Så som Naturvårdsverket uppfattar det menar bolaget att detta innebär att löftena, bortsett från utsläppsminskningar i användarledet, leder till att nettoutsläppen av koldioxid från verksamheten beräknas vara ca 0,85 miljoner ton/år ca år 2025-2027 och därutöver har potential att vara negativa ca år 2020-2030, beroende på hur stor andel förnybara råvaror som används (bolagets bemötande bilaga A, aktbilaga 212, s. 20). Bolaget anger vidare att det har som mål att nå nettonollutsläpp vid raffinaderierna (Lysekil och Göteborg) senast år 2040.

Naturvårdsverket välkomnar bolagets löften men ser samtidigt att flera av dem är förknippade med osäkerheter ifråga om bl.a. genomförbarhet och i tid (t.ex. fjärrvärme och koldioxidinfångning med CCS) och att vissa kräver ytterligare tillståndsbeslut (t.ex. koldioxidinfångning med CCS). De förutsättningar under vilka löftena gäller lämnar dessutom stort utrymme för tolkning. De utfärdade löftena förefaller inte vara utformade för att vara miljörättsligt bindande samtidigt som Naturvårdsverkets uppfattning är att genomförandet av i vart fall en del av åtgärderna, eller andra åtgärder med motsvarande effekt, är en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedömas vara tillåtlig.

Miljömålet Begränsad klimatpåverkan innebär att ”Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig.” Riksdagen har beslutat att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser. Målet kommer inte att nås med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder.¹² Naturvårdsverket bedömer att det är mycket angeläget att tillräckliga åtgärder vidtas för att nå klimatmålet. Även i praxis har vikten av att nå klimatmålet fått genomslag (MÖD 2009:46 och Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 2 juli 2019 i mål nr M 7582-18).

Förbränning av fossila bränslen för el och värme, i industriprocesser och för transporter svarar för det största bidraget till klimatförändringen både i Sverige och världen i stort.¹³ Det är således angeläget för samhället att utsläppen av koldioxid från såväl en verksamhet som bolagets som de produkter som bolaget tillhandahåller minskar.

¹² och ¹³ Sveriges miljömål, <http://sverigesmiljomal.se/miljomalen/begransad-klimatpaverkan/>

Miljööverdomstolen har i samband med en tidigare prövning av bolagets verksamhet (MÖD 2008:40) förklarat den tillåtlig och bl.a. anfört följande.

”Även om det finns ett globalt behov av att upphöra med förbränning av fossila material, som bolagets råvara och produkter, kommer det under en överskådlig framtid att finnas ett behov av sådana produkter. Bolagets projekt innebär i det perspektivet en god hushållning, eftersom råoljan kommer att förädlas till mer kvalificerade produkter. Raffinaderiet har en för branschen hög energieffektivitet.”

De skäl som Miljööverdomstolen anför är alltså aktuella enligt Naturvårdsverket. Samtidigt innebär bolagets ansökan, trots de revideringar som gjorts i Mark- och miljööverdomstolen, att bolagets anläggning kommer att bli den största punktkällan när det gäller utsläpp av koldioxid från en enskild anläggning i Sverige.¹⁴ Den ansökta verksamheten medför en betydande ökning av koldioxidutsläppen från anläggningen. Ökningen är dessutom betydligt större än vad som var fallet i MÖD 2008:40 då koldioxidutsläppen förväntades öka med 300 000 ton per år (från 1,9 miljoner ton per år till ca 2,2 miljoner ton per år). Bolagets verksamhet är samtidigt sedan lång tid etablerad på den aktuella platsen som därtill är utpekad som riksintresse för industriell produktion.

Vid en sammanvägd bedömning anser Naturvårdsverket att den ansökta verksamheten kan tillåtas, men att omständigheterna i detta fall är sådana att tillåtligheten behöver begränsas till en period om ca 20 år. Begränsningen är påkallad av det stora globala behov som finns när det gäller att upphöra med förbränning av fossila material, miljömålet Begränsad klimatpåverkan och de ökade koldioxidutsläppen från bolagets verksamhet samtidigt som bolagets löften, så som de nu är utformade och som Naturvårdsverket förstår bolagets inställning, inte utgör sådana åtaganden som bolaget är bundet av i miljörettslig mening.

Enligt Naturvårdsverket finns det starka miljömässiga skäl för att tidsbegränsa tillståndet. En tidsbegränsning medför att det kommer att krävas en ny prövning av verksamheten innan miljömålet Begränsad klimatpåverkan ska vara uppfyllt för det fall att bolaget avser att därefter fortsättningsvis bedriva verksamheten. Att begränsa tillåtligheten till 20 år möjliggör samtidigt för bolaget att genomföra de löften som det presenterat och uppfylla målet att nå nettonollutsläpp vid raffinaderiet (raffinaderierna) senast år 2040. Naturvårdsverket är medveten om att den ansökta verksamheten kräver omfattande investeringar från bolagets sida och gör bedömningen att en tidsbegränsning om ca 20 år är rimlig vid en avvägning mellan de enskilda och allmänna intressen som gör sig gällande i denna prövning.

Tidsbegränsningen är i linje med vad som anges i förarbetena till miljöbalken och vad som följer av praxis. Enligt förarbetena leder den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper till att miljökraven skärps vilket gör att det då starkt kan ifrågasättas om det är riktigt att meddela eviga tillstånd utan tidsbegränsning (prop. 1997/98:45 del 1 s. 479). Av förarbetena framgår att avsikten är att

¹⁴ <https://utslappisiffror.naturvardsverket.se/Sok/Lista-over-utslapp-per-anlaggning/?sid=999&limit=0-m>

tillstånd i större utsträckning än tidigare ska kunna begränsas i tiden, att tidsbegränsade tillstånd bör användas när det finns behov av det och att det framför allt bör gälla stora verksamheter som har en kraftig miljöpåverkan (prop. 1997/98:45 del 1 s. 344 och 478f). Av praxis följer att en tidsbegränsning i första hand synes vara tänkt för stora verksamheter med en kraftig miljöpåverkan (MÖD 2003:14). Naturvårdsverket anser att samtliga dessa förutsättningar är uppfyllda och vill särskilt lyfta fram behovet av skärpta miljökrav för att nå miljömålet Begränsad klimatpåverkan och att den tekniska utvecklingen inom detta område med all sannolikhet kommer att vara omfattande under den tid för vilken verksamheten kan tillåtas. Att tidsbegränsning historiskt sett endast använts i begränsad omfattning vid tillståndsprövningar av stora industrier är enligt Naturvårdsverket inte ett skäl att lämna bolaget ett tillstånd som gäller tills vidare.

Naturvårdsverket anser därmed att verksamheten kan tillåtas under en begränsad tid och att tillåtlighet för verksamheten kan ges till och med den 31 december 2040.

Naturvårdsverket vill dessutom betona det stora behov som finns av att hushålla med råvaror och att förnybara energikällor många gånger innebär den bästa hushållningen med ändliga resurser (prop. 1997/98:45, del 1, s. 222). Naturvårdsverket ser därför positivt på bolagets målsättning att öka produktionen av förnybara flytande drivmedel med målet att nå 5 miljoner kubikmeter år 2030¹⁵ eftersom detta innebär att bolaget i sin produktion kommer att i större utsträckning använda förnybara råvaror istället för ändliga råvaror. Det är också positivt att bolaget reviderat sin ansökan genom att bl.a. begränsa den maximala genomströmningen av fossila material till de nivåer som följer av nuvarande tillstånd. Naturvårdsverket är emellertid av uppfattningen att hushållningsprincipen enligt 2 kap. 5 § miljöbalken påkallar en ännu större begränsning i detta avseende. En sådan begränsning bör utgå ifrån när ROCC-anläggningen tas i drift eftersom det är denna del av verksamheten som möjliggör användningen av förnybara råvaror. Naturvårdsverket har förståelse för att det kan vara förenat med vissa utmaningar att genomföra en sådan omställning när det gäller råvaror och bedömer att det därför är lämpligt med en begränsning som successivt blir större.

Enligt Naturvårdsverket bör därför tillåtligheten begränsas på så sätt att fem år från det att ROCC-anläggningen tagits i drift gäller att den del av den årliga genomströmningen som utgörs av råolja, petroleumolja och naturgas maximalt ska få uppgå till 6,5 Mton. Detta innebär att som mest halva genomströmningen får utgöras av råolja, petroleumolja och naturgas vid den tidpunkten. Efter ytterligare fem år bedömer Naturvårdsverket att denna genomströmning som högst bör få uppgå till 3,25 Mton, vilket skulle motsvara en fjärdedel av den tillåtna genomströmningen. Därefter, dvs. efter ytterligare fem år, bör genomströmningen som högst få uppgå till 1,3 Mton, vilket skulle motsvara tio procent av den tillåtna genomströmningen. Naturvårdsverkets bedömning är att detta är nödvändigt utifrån kraven enligt 2 kap. 5 § miljöbalken.

¹⁵ Naturvårdsverket uppfattar att detta avser verksamheterna både i Lysekil och Göteborg.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit avdelningschefen Stefan Nyström, föredragande, enhetschefen Karin Dunér, tekniska handläggaren Sven Bomark, handläggaren Daniel Engström Stenson och miljöjuristen Petter Larsson Garcia.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kerstin Cederlöf

Stefan Nyström