

YTTRANDE

2020-12-07

Ärendenr:

NV-05929-19

Vänersborgs tingsrätt
Mark- och miljödomstolen
mmd.vanersborg@dom.se

Yttrande i mål nr M 2673-19 angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till befintlig och utökad (HVO-projektet) verksamhet vid Preemraff i Göteborg

Med anledning av mark- och miljödomstolens kungörelse (aktbilaga 36) anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har valt att begränsa yttrandet till frågor gällande tidsbegränsning av ett eventuellt tillstånd, utsläpp till luft av svavel, kväveoxider, flyktiga organiska ämnen (VOC) och luktande ämnen, utsläpp av föroreningar till vatten, energieffektivisering, vätgasanvändning samt övergång från fossila till förnyelsebara råvaror i produktionen. Därtill har Naturvårdsverket valt att yttra sig gällande möjlighet att ta in nya typer av förnyelsebara råvaror i produktionen.

1. Naturvårdsverkets inställning och yrkanden

Naturvårdsverket motsätter sig inte att tillstånd till den sökta verksamheten meddelas under förutsättning att erforderliga villkor m.m. föreskrivs och att tillståndet i övrigt begränsas enligt Naturvårdsverkets yrkanden.

Naturvårdsverket motsätter sig Preem AB:s (bolaget) yrkande om delegation gällande möjligheten att efter anmälan till tillsynsmyndigheten ta in nya typer av förnybar råvara som hänför sig till de tillståndsgivna provningspunkterna.

Naturvårdsverket yrkar, utöver eller med ändring av bolagets villkorsförslag m.m., att följande begränsningar av tillståndet, villkor, provtidsredovisningar, provisoriska föreskrifter och delegationer föreskrivs (bolagets villkorsnumrering redovisas i förekommande fall inom parentes efter Naturvårdsverkets numrering).

1.1. Tidsbegränsning av tillståndet

Tillståndet tidsbegränsas till att gälla, i första hand, till och med den 31 december 2041 eller, i andra hand, till den tidpunkt som mark- och miljödomstolen finner lämplig.

1.2. Utsläpp av svavel till luft

NV1¹ (3.1) Det totala utsläppet av svavel från raffinaderiverksamheten får, fram till och med driftsättning av GHT etapp 2 inte överstiga 120 ton S/år, räknat som årsmedelvärde.

NV2 (3.3) Fram till och med driftsättning av GHT etapp 2 ska svavelåtervinningsanläggningens verkningsgrad uppgå till minst 99,5 %, räknat som årsmedelvärde. Vid beräkning av verkningsgrad ingår svavelmängd som går till fackling.

NVUF1² Under en provotid ska frågan om vilka slutliga villkor som ska gälla avseende utsläpp av svavel från raffinaderiverksamheten och svavelåtervinningsanläggningens verkningsgrad i och med driftsättningen av GHT etapp 2 skjutas upp.

NVU1³ (U1) Bolaget ska under en provotid utreda utsläpp av svavel från raffinaderiverksamheten och svavelåtervinningsanläggningens verkningsgrad i och med driftsättningen av GHT etapp 2. Under provotiden ska bolaget ta fram underlag för att kunna fastställa villkor avseende utsläpp av svavel från raffinaderiverksamheten och villkor avseende svavelåtervinningsanläggningens verkningsgrad, inklusive fackling. Provotidsredovisningen ska ges in till mark- och miljödomstolen senast två år efter driftsättning av HVO-anläggningarna.

NVP1⁴ (3.1) Fram till annat beslutas får, som provisorisk föreskrift, det totala utsläppet av svavel från raffinaderiverksamheten, efter driftsättning av GHT etapp 2, som riktvärde inte överstiga 120 ton S/år, räknat som årsmedelvärde.

NVP2 (P1) Fram till annat beslutas ska, som provisorisk föreskrift, efter driftsättning av GHT etapp 2 svavelåtervinningsanläggningens verkningsgrad som riktvärde uppgå till minst 99,5 %, räknat som årsmedelvärde. Vid beräkning av verkningsgrad ingår svavelmängd som går till fackling.

1.3. Utsläpp av kväveoxider (NO_x) till luft

NVUF2 Under en provotid ska frågan om vilka slutliga villkor som ska gälla avseende det totala utsläppet av kväveoxider, räknat som kvävedioxid, från raffinaderiverksamheten skjutas upp.

NVU2 Bolaget ska under en provotid närmare utreda orsaken till förhöjda kväveoxidhalter i skorsten 1 och 2 samt vilka åtgärder som är möjliga att vidta

¹ Naturvårdsverkets yrkande om villkor förkortas NV.

² Naturvårdsverkets yrkande om uppskjuten fråga förkortas NVUF.

³ Naturvårdsverkets yrkande om utredningsuppdrag förkortas NVU.

⁴ Naturvårdsverkets yrkande om provisorisk föreskrift förkortas NVP.

för att reducera halterna. Prövotidsredovisningen ska ges in till mark- och miljödomstolen senast ett år från lagakraftvunnen dom.

NVU3 (U2) Bolaget ska under en provotid utreda tekniska möjligheter inom verksamheten för att minska utsläppen av kväveoxider samt vilka utsläpp av kväveoxider som kan bli aktuella från hela verksamheten i och med driftsättningen av HVO-anläggningarna. Under provotiden ska bolaget ta fram underlag för samt föreslå villkor avseende utsläpp av kväveoxider från hela raffinaderiverksamheten. Prövotidsredovisningen ska ges in till mark- och miljödomstolen senast två år efter driftsättning av HVO-anläggningarna.

NVP3 (P2) Fram till annat beslutas får, som provisorisk föreskrift, det totala utsläppet av kväveoxider, räknat som kvävedioxid, från raffinaderiverksamheten inte överstiga 300 ton/år räknat som årsmedelvärde. Efter driftsättning av GHT etapp 2 gäller istället detta begränsningsvärde som riktvärde.

1.4. Utsläpp av VOC och luktande ämnen till luft

NV3 (5.1) Bolaget ska med lämplig detektionsutrustning återkommande spåra läckage av kolväten från ventiler, flänsförband, pumpar och övrig processutrustning inom processarea, tankområden, inbegripet bl.a. tätningar och andra läckagepunkter på flytande tak, bergrum, vattenrening, utlastningsanordningar m.m., samt snarast vidta de reparationer, kompletteringar, utbyten och andra åtgärder som kan krävas med anledning av upptäckt läckage. Läcksökningen ska också avse luktande ämnen.

NV4 Bolaget ska fortlöpande vidta åtgärder för att minska utsläpp av kolväten till luft från verksamheten. Bolaget ska inom ramen för detta upprätta och till tillsynsmyndigheten inge en plan för fortlöpande kartläggning och utsläpps begränsande åtgärder avseende kolväteutsläpp och luktstörande ämnen till luft. Av planen, som ska lämnas in första gången senast ett år efter att domen vunnit laga kraft och därefter revideras årligen, ska framgå vilka kartläggningsinsatser och störningsbegränsande åtgärder som bolaget avser att vidta under nästkommande år och vilka som planeras att vidtas på längre sikt samt vilka utsläpps- och störningsminskningar som kan antas bli följden av åtgärderna.

NV5 (5.2) Bolaget ska för att minimera utsläpp av kolväten till luft från nya anläggningsdelar eller komponenter som ersätter gamla välja sådan utrustning som medför att så täta enheter som möjligt erhålls. Bolaget ska upprätta, dokumentera, följa upp samt fortlöpande revidera och uppdatera rutiner för val av sådan utrustning. Rutinerna ska inges till tillsynsmyndigheten senast fyra månader efter det att denna dom vunnit laga kraft eller inom annan tid som tillsynsmyndigheten bestämmer. Bolaget ska utan onödigt dröjsmål rapportera och ange skälen till avvikelser från dessa rutiner till tillsynsmyndigheten.

NVD1⁵ Tillsynsmyndigheten får meddela villkor om rimliga åtgärder till följd av inlämnad plan enligt villkor NV4.

⁵ Naturvårdsverkets yrkande om delegation förkortas NVD.

1.5. Utsläpp till vatten

NV6 (6.1) Fram till att HVO-anläggningarna tas i drift får utsläpp av föroreningar från verksamheten, uppmätta efter reningsverket, inte överstiga följande halter som månadsmedelvärden.

Parameter	Halt (mg/l)
Oljeindex	2
TOC	15
Totalfosfor	0,5
Totalkväve	5
Suspenderat material	10
pH	6-9

Begränsningsvärdet är uppfyllt om ovan angivna värden innehålls minst 10 av 12 månader under ett kalenderår.

NV7 (6.2) Fram till att HVO-anläggningarna tas i drift får utsläpp av föroreningar från verksamheten, uppmätta efter reningsverket, inte överstiga följande mängder som årsmedelvärden.

Parameter	Mängd (ton/år)
Oljeindex	2
TOC	15
Totalfosfor	0,5
Totalkväve	5

NVUF3 Under en prövotid ska frågan om vilka slutliga villkor som ska gälla efter det att HVO-anläggningarna tagits i drift avseende utsläpp till vatten skjutas upp.

NVU4 Bolaget ska under en prövotid närmare utreda vilken reningseffekt som den nya reningsanläggningen medför och de förändrade utsläpp som den nya verksamheten kan medföra. Detta ska bl.a. innefatta en karaktärisering av utgående avloppsvatten. Redovisningen ska ges in till mark- och miljödomstolen senast två år efter driftsättning av HVO-anläggningarna.

NVP4 (2.1) Fram till annat beslutas får, som provisorisk föreskrift, från att HVO-anläggningarna tas i drift utsläpp av föroreningar från verksamheten, uppmätta efter reningsverket, inte överstiga följande halter som riktvärden och månadsmedelvärden.

Parameter	Halt (mg/l)
Oljeindex	2
TOC	15
Totalfosfor	0,5
Totalkväve	4
Suspenderat material	10
pH	6-9

NVP5 (2.2) Fram till annat beslutas får, som provisorisk föreskrift, från att HVO-anläggningarna tas i drift utsläpp av föroreningar från verksamheten, uppmätta efter reningsverket, inte överstiga följande mängder som årsmedelvärden.

Parameter	Mängd (ton/år)
Oljeindex	3
TOC	15
Totalfosfor	0,5
Totalkväve	8

1.6. Energieffektivisering

NV8 Bolaget ska årligen i miljörapporten redovisa hur arbetet med energieffektiviseringsåtgärder fortgår.

NV9 (2.1) Befintliga och tillkommande anläggningar ska utformas och drivas med hög energieffektivitet. Bolaget ska efter idrifttagande av de nya anläggningarna fortlöpande, allt eftersom erfarenheter vinnas av anläggningarnas drift, i skäligen utsträckning vidta åtgärder för att ytterligare förbättra energieffektivitet och hushållning med energi.

NV10 Bolaget ska senast två år efter att detta tillstånd har vunnit laga kraft ge in en energihushållningsplan till tillsynsmyndigheten. Av planen ska framgå vilka åtgärder som – oavsett avskrivningstid – är tekniskt möjliga att genomföra, samt kostnaderna och energibesparingen för dessa. I redovisningen ska ingå kostnadskalkyler omfattande åtminstone total investeringskostnad och återbetalningstid, grundade på åtgärdernas livscykelkostnader. Planen ska även innehålla en redogörelse av vilka åtgärder som har genomförts och bedömning av vilka åtgärder som är skäligen att genomföra kommande fyraårsperiod samt en motivering till varför övriga åtgärder inte bedöms skäligen. Planen ska därefter revideras fortlöpande och vart fjärde år, eller med annat intervall som tillsynsmyndigheten bestämmer, sändas till tillsynsmyndigheten.

NVD2 Tillsynsmyndigheten får meddela villkor om rimliga energihushållningsåtgärder framtagna inom ramen för energihushållningsplanen enligt villkor NV10.

1.7. Vätgasanvändning

NVUF4 Fråga om slutliga villkor gällande ingående råvara för vätgasproduktion ska under en provotid skjutas upp.

NVU5 Bolaget ska under en provotid utreda hur vätgasbehovet kan tillgodoses på annat sätt än genom ökad användning av naturgas med fossilt ursprung. Utredningen ska omfatta möjligheter att öka vätgastillgången genom processförändringar i befintliga och tillkommande anläggningar samt att ersätta naturgas med fossilfria alternativ i HPU1 och HPU2. Redovisningen ska ges in till mark- och miljödomstolen senast två år från lagakraftvunnen dom.

1.8. Övergång från fossila råvaror

NV11 Vid en genomströmning av mer än 4,8 miljoner ton per år ska, från och med år 2030 och under förutsättning att HVO-anläggningarna tagits i drift, genomströmningen av råvaror som har annat än fossilt ursprung uppgå till minst 1,2 miljoner ton per år.

NV12 Bolaget ska årligen i samband med redovisningen av miljörapporten till tillsynsmyndigheten redovisa hur övergången från användningen av fossila råvaror till förnyelsebara råvaror fortgår. Redovisningen ska innehålla under året genomförda åtgärder och de åtgärder som bolaget avser att eller överväger att vidta under de följande tre åren.

2. Grunder

Bolaget har inte visat att verksamheten kan bedrivas på ett för människors hälsa och miljön acceptabelt sätt med enbart de villkor och skyddsåtgärder som bolaget föreslår. För att tillståndet ska uppfylla 2 kap. miljöbalken behöver det därför kompletteras med av Naturvårdsverket yrkade villkor m.m.

Frågorna om utsläpp till luft av svavel och kväveoxider, utsläpp av föroreningar till vatten samt vätgasanvändning behöver utredas vidare i vissa delar och bör därför skjutas upp under en provotid enligt 22 kap. 27 § miljöbalken. De provisoriska föreskrifter som Naturvårdsverket yrkar ska gälla under provotiderna är nödvändiga för att undvika olägenheter.

Frågan om tillsynsmyndigheten får meddela villkor om rimliga energihushållningsåtgärder är en sådan fråga av mindre betydelse som kan delegeras enligt 22 kap 25 § tredje stycket miljöbalken. Detta gäller även möjligheten att meddela villkor om rimliga åtgärder till följd av inlämnad plan för fortlöpande kartläggning och utsläppsbegränsande åtgärder avseende kolväteutsläpp och luktstörande ämnen till luft.

Det finns anledning att begränsa den tid för vilket tillståndet ska gälla enligt 16 kap. 2 § miljöbalken.

Bolagets yrkande om delegation gällande möjligheten att efter anmälan till tillsynsmyndigheten ta in nya typer av förnybar råvara är inte utformat enligt vad som följer av 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken och ska därför avslås.

3. Utveckling av Naturvårdsverkets talan

3.1. Tidsbegränsning av tillståndet

Naturvårdsverket kan konstatera att bolaget yrkar att tillståndet ska gälla utan tidsbegränsning. Även om tidsbegränsning historiskt sett endast använts i begränsad omfattning vid tillståndsprovningar av stora industrier är det enligt Naturvårdsverket inte ett skäl att lämna bolaget ett tillstånd som gäller tills vidare. En provning av om det finns skäl att tidsbegränsa tillståndet enligt 16 kap. 2 § miljöbalken behöver göras.

Enligt Naturvårdsverkets är det tydligt att avsikten vid införandet av miljöbalken var att tidsbegränsning skulle användas i större utsträckning än tidigare men att detta inte kommit att avspeglas i 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 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 förarbetena framgår att tidsbegränsade tillstånd bör i stor utsträckning kunna tillämpas på miljöfarliga verksamheter (prop. 1997/98:45 del 1 s. 344).

Enligt praxis är huvudregeln att tillstånd inte ska tidsbegränsas om det inte finns skäl som talar för det och att det ytterst blir fråga om att bedöma behovet av en tidsgräns i det enskilda fallet (Miljööverdomstolens dom den 20 december 2007 i mål nr M 1631-07). Av praxis följer att en tidsbegränsning i första hand synes vara tänkt för stora verksamheter med en kraftig miljöpåverkan (MÖD 2003:14). Mark- och miljööverdomstolen har, när det gäller tillstånd till vindkraftsverksamhet, angett att sådana normalt bör tidsbegränsas och som motiv till varför tillstånd bör tidsbegränsas bl.a. angett att den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper kan komma att leda till ändrade miljökrav och att det därför bör finnas en möjlighet att skärpa villkoren vid en förnyad tillståndsprövning efter det att det tidigare tillståndet löpt ut (Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 27 augusti 2018 i mål nr M 9473-13). Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är dessa motiv än starkare när det gäller stora verksamheter med en kraftig miljöpåverkan, i synnerhet om det kan förväntas teknisk utveckling och ökade kunskaper inom den berörda branschen.

Naturvårdsverket kan konstatera att bolagets verksamhet sedan lång tid är väl etablerad på platsen och att stora investeringar har gjorts och planeras att göras i den. Detta talar i viss mån mot en tidsbegränsning men kan, enligt Naturvårdsverket, inte utesluta en sådan begränsning eftersom ett sådant förhållningssätt skulle innebära att det endast vore möjligt att tidsbegränsa nya verksamheter som inte är etablerade. Detta skulle i sin tur innebära att det endast vore relevant att beakta frågor om teknikutveckling och skärpta miljökrav vid bedömningen av tidsbegränsning när det gäller nya verksamheter, trots att det kan finnas ett ännu större behov av att beakta detta för befintliga verksamheter eftersom miljökraven och teknikutvecklingen sannolikt är en annan än när de etablerades och erhöll tillstånd. Naturvårdsverket kan inte se att det i förarbetena görs någon skillnad på behovet av tidsbegränsning mellan nya och befintliga verksamheter.

Enligt Naturvårdsverket finns det för den ansökta verksamheten starka miljömässiga skäl för att tidsbegränsa ett eventuellt tillstånd. Det är fråga om en stor miljöfarlig verksamhet med en kraftig miljöpåverkan, särskilt när det gäller olika utsläpp till luft.

Den ansökta verksamheten innebär att bolagets verksamhet, när det gäller fossil koldioxid från enskilda anläggningar i Sverige, skulle gå från att vara den sjunde

största punktkällan till att bli den sjätte största⁶. 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). 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.⁷ 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).

Klimatmålet 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. Avskiljning och lagring av koldioxid av fossilt ursprung får räknas som en åtgärd där rimliga alternativ saknas. Enligt det målskenario 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.⁸ Enligt bolaget kommer utsläppen av fossil koldioxid öka från 680 000 ton per år till 770 000 ton per år.⁹

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, vilket innefattar bolagets verksamhet, och hur dessa kan regleras utifrån miljöbalken, som utgör ett viktigt styrmedel för att nå en hållbar utveckling och miljömålet Begränsad klimatpåverkan.

Naturvårdsverket är medveten om den begränsning som följer av 16 kap. 2 c § miljöbalken avseende verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, ETS. Enligt Naturvårdsverket utgör begränsning i 16 kap. 2 c § miljöbalken inte hinder mot att tidsbegränsa ett eventuellt tillstånd eftersom en begränsning i tid inte är att jämföras med ett villkor.

Storleken på de fossila koldioxidutsläppen från den ansökta verksamheten, att miljömålet Begränsad klimatpåverkan inte kommer att nås med befintliga och beslutade styrmedel samt att uppfyllandet av det miljömålet har stor påverkan på möjligheten för att nå en hållbar utveckling, talar i sig för att det finns starka skäl att begränsa tillståndet i tid.

⁶ <https://utslappsisiffror.naturvardsverket.se/Alla-utslapp-till-luft/> (2019-års statistik).

⁷ Sveriges miljömål, <http://sverigesmiljomal.se/miljomalen/begransad-klimatpaverkan/>

⁸ Naturvårdsverkets rapport 6795, november 2017, 2018 Med de nya svenska klimatmålen i siktes, s. 99. <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/6400/978-91-620-6795-3.pdf>

⁹ Bolagets Bilaga 1, Komplettering II 2020-04-24, s. 2.

Till detta kommer att verksamhetens utsläpp till luft av svavel, kväveoxider och VOC även de är stora. Den ansökta verksamheten bedöms maximalt kunna medföra årliga utsläpp av 180 ton svavel, 365 ton kväveoxider och 2 400 ton VOC.

Naturvårdverket anser även att det, utöver verksamhetens miljöpåverkan, finns anledning att framhålla att raffinaderibranschen står inför omfattande förändringar med bl.a. användande av nya råvaror och processer.

Naturvårdverkets bedömning är att det är sannolikt att det kommer att ske en omfattande teknikutveckling och ökad kunskap till följd av detta vilket påverkar bolagets verksamhet och talar för att det finns behov av att vid en framtida miljöprovning kunna skärpa miljökraven.

En tidsbegränsning medför att det kommer att krävas en ny provning av verksamheten för det fall att bolaget avser att bedriva den fortsättningsvis. Detta medför naturligtvis en viss osäkerhet jämfört med ett tillstånd som gäller utan tidsbegränsning. Samtidigt kan, enligt Naturvårdsverket, framhållas att även om det vid varje tillståndsprövning ska göras en lokaliseringsbedömning bör det jämförelsevis sällan komma ifråga att kräva en annan sådan för en befintlig verksamhet eftersom en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska göras (prop. 1997/98:45 del 2, s. 19). Detta innebär, enligt Naturvårdsverket, att en framtida provning sannolikt främst kommer att handla om att förena ett tillstånd med nödvändiga villkor m.m. utifrån de miljökrav som då gäller och den teknik som då är den bästa möjliga. Bolaget har bedrivit verksamhet på platsen i ett halvt sekel, verksamheten har varit föremål för flera tillståndsprövningar och, såvitt Naturvårdsverket känner till, har inte någon provning resulterat i att verksamheten inte befunnits tillåtlig. Detta är naturligtvis ingen garanti för vilken bedömning som kommer att göras vid framtida provningar men det bör ändå ge bolaget en viss trygghet.

Naturvårdsverket gör vid en samlad avvägning mellan de enskilda och allmänna intressena som gör sig gällande i denna provning bedömningen att det finns anledning att begränsa tillståndet i tid till ungefär 20 år. Mot bakgrund av att miljömålet Begränsad klimatpåverkan ska vara uppfyllt år 2045 gör Naturvårdsverket bedömningen att detta årtal utgör en lämplig yttre ram för hur lång tid ett tillstånd i detta fall kan ges. Att begränsa tillståndet utifrån denna tidpunkt möjliggör samtidigt för bolaget att genomföra de löften som det presenterat och bl.a. uppfylla målet att nå nettonollutsläpp vid raffinaderierna i Göteborg och Lysekil senast år 2040¹⁰.

Naturvårdsverket yrkar därför att ett eventuellt tillstånd ska tidsbegränsas till att gälla till och med den 31 december 2041.

För det fall att mark- och miljödomstolen skulle bedöma att det inte finns skäl att tidsbegränsa tillståndet till ungefär 20 år yrkar Naturvårdsverket, i andra hand, att tillståndet ska begränsas till den tid som mark- och miljödomstolen finner lämplig.

¹⁰ Bolagets Deklaration för samhällsviktig och framgångsrik verksamhet i en hållbar framtid, Bilaga A.

3.2. Utsläpp av svavel till luft

Av kapitel 3.6 i miljökonsekvensbeskrivningen framgår att det totala svavelutsläppet under åren 2015-2018 har varierat mellan 15,5 och 52,6 ton svavel per år. Medelvärde under perioden 2015-2017 uppgår till 41 ton svavel per år.

Av den kompletterande redovisningen (s. 28 i bilaga B, komplettering 2019-12-27) av det beräknade svavelutsläppet framgår att svavelutsläppet efter HVO-start bedöms kunna variera mellan 22,5 och 180 ton per år. I sammanräkningen ingår både utsläpp från normal drift och från störningar. Bolaget bedömer att det är osannolikt att utsläppen kommer uppgå till 180 ton per år. Mot bakgrund av de faktiska och förväntade utsläppen bedömer Naturvårdsverket att ett begränsningsvärde för utsläpp på 120 ton svavel per år fram till och med driftsättning av GHT etapp 2 är miljömässigt motiverat och rimligt. Från driftsättning av GHT etapp 2 bedömer Naturvårdsverket att utsläppen istället bör regleras med en provisorisk föreskrift och ett riktvärde för utsläpp på 120 ton svavel per år. Under en prövotid om två år från det att HVO-anläggningarna tas i drift ska bolaget ta fram underlag för att kunna fastställa slutliga villkor avseende utsläpp av svavel från raffinaderiverksamheten.

Naturvårdsverket anser att svavelåtervinningsanläggningens verkningsgrad bör regleras. Mark- och miljööverdomstolen har avseende ett annat raffinaderi ansett att ett villkor om verkningsgrad var motiverat (MÖD 2020:17). Naturvårdsverket anser att det finns anledning att motsvarande även ska gälla för bolagets verksamhet. Reglering bör därmed omfatta all drift av svavelåtervinningsanläggningen och således även inkludera driftstörningar. Bolaget har i miljörapporterna angivit siffror på svavelåtervinningsanläggningens återvinningsgrad där fackling är inräknad. För åren 2018 och 2019 har återvinningsgraden varit 99,6 % respektive 99,7 %. Mot bakgrund av angivna återvinningsgrader anser Naturvårdsverket att ett begränsningsvärde på 99,5 % verkningsgrad är miljömässigt motiverat och rimligt. Den förändrade verksamheten kommer att påverka svavelåtervinningsanläggningen. Villkoret ska därför endast gälla fram till och med driftsättning av GHT etapp 2.

Mot bakgrund av att den förändrade verksamheten kommer att påverka svavelåtervinningsanläggningen bör bolaget åläggas att under en prövotid utreda svavelåtervinningsanläggningarnas verkningsgrad i och med driftsättningen av GHT etapp 2. Under prövotiden ska bolaget ta fram underlag för att kunna fastställa villkor avseende verkningsgrad, inklusive fackling. Prövotidsredovisningen bör ges in till mark- och miljödomstolen senast två år efter driftsättning av HVO-anläggningarna.

Från driftsättning av GHT etapp 2 och fram till att slutliga villkor fastställs ska svavelåtervinningsanläggningens verkningsgrad regleras på samma sätt som tidigare men med ett begränsningsvärde i form av ett riktvärde.

3.3. Utsläpp av kväveoxider till luft

Av bilaga B8 till den tekniska beskrivningen framgår att det totala kväveoxidutsläppet, mätt som kvävedioxid, under åren 2014-2018 har varierat mellan 192 och 253 ton per år. Medelvärde under perioden 2015-2017 var 223 ton per

år. I ansökt alternativ förväntas utsläppet bli ca 250 ton per år från befintlig anläggning. Den nya anläggning beräknas ge ytterligare utsläpp som uppgår till 35 ton per år.

Av den kompletterande redovisningen (s. 32 i bilaga B, komplettering 2019-12-27) framgår att kväveoxidutsläppen efter HVO-start vid normal drift bedöms uppgå till 220-270 ton per år. Till det kommer en uppskattning av kväveoxidutsläpp som kommer att kunna uppstå till följd av störningar. Utsläpp till följd av brännar- och SCR-störningar anges till 0-75 ton per år och utsläpp från fackling till 0-20 ton per år.

Bolaget anger på s. 15-16 i bilaga 1, komplettering II, 2020-04-24, bl.a. att uppföljning av utsläpp av kväveoxider inte finns att tillgå på ugnsnivå, förutom för ugnar och pannor med egen dedikerad skorsten (10F-3, 15F-1, 16F-1, 35F-2 och 61F-1), att det har noterats förhöjda NO_x-halter i skorsten 1 och 2, dit ett antal ugnar och pannor är kopplade. Mot bakgrund av det, tillkommande utsläpp från de nya anläggningarna och för att få en noggrann genomgång av möjligheter att ytterligare minska utsläppen genom reningsteknik, optimering eller på annat sätt anser Naturvårdsverket att bolaget bör åläggas att under en prövotid utreda tekniska möjligheter att minska utsläppen.

Naturvårdsverket anser att det finns anledning att skyndsamt utreda orsakerna till de förhöjda utsläppen i skorsten 1 och 2 för den befintliga verksamheten och vidta lämpliga åtgärder. Denna utredning bör därför ges in till mark- och miljödomstolen senast ett år från det att dom vunnit laga kraft.

Det finns dessutom skäl för bolaget att utreda de utsläpp som blir följd av den förändrade och utökade verksamheten. Prövotidsredovisningen avseende denna fråga bör ges in till mark- och miljödomstolen senast två år efter driftsättning av HVO-anläggningarna.

Fram till slutliga villkor fastställs, eller annat beslutas, anser Naturvårdsverket att ett begränsningsvärde på 300 ton per år ska föreskrivas som en provisorisk föreskrift. Efter driftsättning av GHT etapp 2 ska detta begränsningsvärde gälla som riktvärde.

3.4. Utsläpp av VOC och luktande ämnen till luft

Av kapitel 3.6.4 i miljökonsekvensbeskrivningen framgår att utsläppen av VOC sker huvudsakligen via diffusa utsläpp och att medelvärdet under perioden 2015-2017 var ca 2 267 ton per år. Under 2018 var utsläppet ca 2 269 ton.

Nulägesutsläppet av VOC är totalt ca 2 300 ton per år. Utsläppet av VOC kommer att öka något i ansökt alternativ och uppskattas bli 2 400 ton per år.

Av kapitel 12.4 i bilaga B till komplettering 2019-12-27 framgår bland annat att driftoperatörer genomför kontinuerlig läcksökning enligt roterande program inom processanläggningarna. Eventuella läckage från pumptätningar, ventiler, flänsar m.m. identifieras med s.k. sniffers. Upptäckta läckage repareras därefter så fort som möjligt. Läcksökningen ger även underlag för att identifiera systematiska brister och välja nya detaljlösningar med bättre funktion än den äldre designen. Sniffers fungerar väl för små koncentrerade utsläpp som är

åtkomliga för operatörerna. För tankanläggningarna har det saknats tekniska lösningar för att genomföra detaljerad läcksökning på motsvarande sätt som görs i processanläggningarna. Läckagepunkterna är ofta svåråtkomliga och läckaget sprids fort varför de är nästan omöjliga att identifiera med sniffers. Under senare år har emellertid tekniken med VOC-kamera utvecklats varför det idag blivit möjligt att införa ett liknande läcksökningsprogram som för processanläggningarna.

En detaljerad statusundersökning har tidigare genomförts av externa experter vid raffinaderiet i Lysekil. Denna undersökning visade på ett tydligt sätt pågående utsläpp från tankfältet. Det var även möjligt att göra grova uppskattningar av storleksordningen på utsläppet från respektive punkt. Bolaget avser att genomföra motsvarande undersökning med externa experter vid raffinaderiet i Göteborg. Bolaget kommer även att utbilda egen personal för att rutinmässigt göra läcksökningar med VOC-kamera.

Av det förslag till åtgärdsplan för att minimera utsläpp av VOC som bolaget har lämnat in i komplettering (aktbilaga 35, 2020-09-18) framgår bland annat att extern expertis har genomfört en undersökning under augusti 2020. Totalt filmades nio cisterner med inre flytande tak (IFR), 18 stycken med yttre flytande tak (EFR) samt tolv cisterner med fast tak (FR). Cisterner som var ur drift undersöktes inte. Emissionerna skattades enligt skalan ej mätbara, låga, normala, förhöjda respektive omfattande utsläpp ("no visible emission", "lower than normal", "normal", "higher than normal" respektive "excessive emissions").

Av IFR-cisternerna bedömdes tre ge förhöjda kolväteemissioner. Övriga uppvisade normala, lägre än normala eller ej mätbara utsläpp. För cisterner med taktypen EFR var fördelningen fem stycken med förhöjda emissioner och övriga normala, lägre än normala eller ej mätbara. Tre FR-cisterner ansågs ha förhöjda utsläpp och övriga enligt den lägre delen av skalan. Inga cisternemissioner klassades som omfattande.

Vissa av de filmsekvenser som bedömdes visa förhöjda utsläpp är av mindre god kvalitet, varför mätning med en metod som visar storleken på emissionen behövs som komplement, för att avgöra ett eventuellt åtgärdsbehov. Resultaten från undersökningen har jämförts översiktligt med de årliga SOF-mätningar som utförts 2019 och 2020. Mätvärdena från i år är i nuläget enbart preliminära. Vid granskningen framkom att de båda metoderna visar likartade trender beträffande de förhöjda utsläppen. De förhöjda cisternemissionerna bedöms mängdmässigt i stor utsträckning härröra från råoljeområdet.

Bolaget föreslår att åtta åtgärder genomförs. Åtgärderna rör bland annat utbyte av läckande tätningar, läckagekontroll av tätningar med kamera, inköp av egen VOC-kamera och utbildning av personal i hantering av denna, systematisk uppföljning av cisterner med flytande tak kopplad till de årliga SOF-mätningarna, grundlig utredning rörande gasansamling i råoljecisternerna, utredning av effekterna av att installera tryck-/vakuumventiler på cisterner med fast tak samt tillsättande av en intern arbetsgrupp för att fortlöpande styra och prioritera beskrivna åtgärder samt andra VOC-frågor och utsläppsreducerande åtgärder. Med föreslagna åtgärder bedöms de genomsnittliga uppmätta

årsutsläppen av kolväten, under den kommande cisternunderhållscykeln, kunna minska med ytterligare 10-15 %, beräknat utifrån nuvarande medelnivå.

Naturvårdsverket bedömer att de beskrivna åtgärderna lämpligen arbetas in i den plan för fortlöpande kartläggning och utsläppsbegränsande åtgärder avseende kolväteutsläpp och luktstörande ämnen till luft som Naturvårdsverket yrkar ska gälla för verksamheten enligt NV4. Den närmare utformningen av villkoret framgår av Naturvårdsverkets yrkande. Till planen ska det kopplas en delegation till tillsynsmyndigheten enligt vad som framgår av NVD1. Utöver detta är det miljömässigt motiverat och rimligt att det föreskrivs villkor om läcksökning och minimering av utsläpp enligt Naturvårdsverkets yrkande NV3 och NV5, vilka överensstämmer med de villkor som föreskrevs avseende bolagets verksamhet i Lysekil (mark- och miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt, deldom den 9 november 2018 i mål nr M 4708-16).

3.5. Utsläpp till vatten

Den ansökta verksamheten kommer att ge upphov till ett antal olika utsläpp till vatten där det är miljömässigt motiverat och rimligt att föreskriva villkor. HVO-anläggningarna kommer att förändra utsläppen till vatten och medföra ett behov av en förändrad rening i verksamheten. Det finns därför anledning att under en prøvotid skjuta upp frågan om utsläpp av föroreningar från verksamheten från det att HVO-anläggningarna tas i drift.

Oljeindex

Av kapitel 12.1 i bilaga 1 till komplettering 2020-04-24 framgår att oljeindex under 2017-2019 varit 1,6 mg/l. Efter HVO-projektet är förväntat utsläpp 1 mg/l med ett intervall om 0,8-1,6 mg/l. Mot bakgrund av det anser Naturvårdsverket att ett begränsningsvärde på 2 mg/l för befintlig verksamhet och ett begränsningsvärde i form av ett riktvärde på 2 mg/l under en prøvotid efter att HVO-anläggningarna tagits i drift är miljömässigt motiverat och rimligt.

TOC

Av kapitel 12.1 i bilaga 1 till komplettering 2020-04-24 framgår att TOC under 2017-2019 varit 11,7 mg/l (8,6-16,0). Efter HVO-projektet är förväntat utsläpp 10 mg/l med ett intervall om 8-15 mg/l. Mot bakgrund av det anser Naturvårdsverket att ett begränsningsvärde på 15 mg/l för befintlig verksamhet och ett begränsningsvärde i form av riktvärde på 15 mg/l under en prøvotid efter att HVO-anläggningarna tagits i drift är miljömässigt motiverat och rimligt.

Totalfosfor

Av kapitel 15.1 i bilaga B till komplettering 2019-12-27 framgår att Tot-P som medel under 2014-2018 varit 0,21 mg/l med en variation på 0,18-0,26 mg/l. Efter HVO-projektet är förväntat utsläpp 0,2 mg/l med ett intervall om 0,15-0,35 mg/l. Mot bakgrund av det anser Naturvårdsverket att ett begränsningsvärde på 0,5 mg/l för befintlig verksamhet och ett begränsningsvärde i form av ett riktvärde på 0,5 mg/l under en prøvotid efter att HVO-anläggningarna tagits i drift är miljömässigt motiverat och rimligt.

Totalkväve

Av kapitel 12.1 i bilaga 1 till komplettering 2020-04-24 framgår att Tot-N under 2017-2019 varit 4,2 mg/l (3,5-4,7). Efter HVO-projektet är förväntat utsläpp 3 mg/l med ett intervall om 2,0-4,5 mg/l. Mot bakgrund av det anser Naturvårdsverket att ett begränsningsvärde på 5 mg/l för befintlig verksamhet och ett begränsningsvärde i form av ett riktvärde på 4 mg/l under en provotid efter att HVO-anläggningarna tagits i drift är miljömässigt motiverat och rimligt.

Suspenderat material

Av kapitel 12.1 i bilaga 1 till komplettering 2020-04-24 framgår att Susp. under 2017-2019 varit 5,7 mg/l (5,1-6,1). Efter HVO-projektet är förväntat utsläpp 4 mg/l med ett intervall om 3-6 mg/l. Mot bakgrund av det anser Naturvårdsverket att ett begränsningsvärde på 10 mg/l för befintlig verksamhet och ett begränsningsvärde i form av ett riktvärde på 10 mg/l under en provotid efter att HVO-anläggningarna tagits i drift är miljömässigt motiverat och rimligt.

Mängder föroreningar

Av kapitel 15.1 i bilaga B till komplettering 2019-12-27 framgår att medelflödet under 2014-2018 har varit 981 000 m³/år. Det förväntade flödet efter HVO-projektet beräknas bli 1 250 000 m³/år. Naturvårdsverket föreslår mängdbegränsningar utifrån dessa flöden, halter enligt NV6 och NVP4 samt vad bolaget har angivit i sitt villkorsförslag 2.2.

Ny reningsanläggning och provotidsutredning

Av kapitel 4.1 i bilaga B till komplettering 2019-12-27 framgår att det befintliga reningsverket inte bedöms tillräckligt för att hantera kommande behov. Reningsverket består delvis av omodern utrustning som inte uppfyller dagens krav. Vissa delar har även dålig mekanisk status och bör bytas ut av den anledningen. Bolaget har därför beslutat att ersätta hela det befintliga reningsverket med en ny reningsanläggning. Den nya anläggningen ska designas för att klara kommande behov av ökande avloppsvattenmängder samt ha större flexibilitet att klara olika föroreningssammansättning i avloppsvattnet. De nya processanläggningarna förväntas inte tillföra några nya föroreningskomponenter som skulle kräva särskilda reningsåtgärder eller uppföljningsmetoder.

Detta gör att Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligt att bolaget under en provotid närmare ska utreda vilken reningseffekt som den nya reningsanläggningen medför. Redovisningen ska innehålla underlag för att kunna fastställa slutliga villkor för halter och mängder av för den förändrade verksamheten relevanta föroreningar och ges in till mark- och miljödomstolen senast två år efter driftsättning av HVO-anläggningarna.

3.6. Energieffektivisering

Bolaget har som villkor gällande energihushållning yrkat att det ska hushålla med energi och optimera energianvändningen i verksamheten samt att energiaspekter ska beaktas vid utbyte och underhåll av utrustning och anläggningsdelar.

Naturvårdsverket anser inte att villkorsförslaget uppfyller kraven gällande energihushållning i 2 kap. 5 och 7 §§ miljöbalken och att det inte är en tillräcklig

åtgärd att endast beakta energiaspekter vid utbyte och underhåll av utrustning och anläggningsdelar. En sådan reglering innebär att det finns en risk att det är företagsekonomiska överväganden som blir avgörande för vilka åtgärder som kommer att genomföras. Naturvårdsverkets bedömning är att det kan vara motiverat att med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler ställa krav på att energihushållningsåtgärder ska vidtas även om en verksamhetsutövare anser att det för tillfället inte finns ekonomiskt utrymme. Detta synsätt överensstämmer med praxis (MÖD 2009:17, 2011:23 och 2014:42 och 2020:17).

Enligt 2 kap. 5 § miljöbalken ska alla som bedriver en verksamhet hushålla med energi och i första hand använda förnybara energikällor. Av praxis följer att villkor med detta syfte kan föreskrivas i tillstånd till miljöfarlig verksamhet (utöver övriga hänvisade avgöranden se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 juni 2014 i mål nr M 7429-13). Villkorstyper som förekommer i tillstånd kan röra viss teknisk utformning av processen, att en viss energikälla ska eller inte ska användas eller att energiförbrukningen får uppgå till en viss angiven mängd relativt produktionen (Mark- och miljööverdomstolens domar den 18 december 2007 i mål nr M 1352-07 och den 19 januari 2016 i mål nr M 3173-15). Slutligen förekommer villkor om att en verksamhetsutövare regelbundet ska upprätta en energihushållningsplan där möjliga åtgärder redovisas och åtgärder ska vidtas på basis av denna plan. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är praxis att det vid sådana villkor ska ingå en överlåtelse till tillsynsmyndigheten att kunna meddela villkor om åtgärder som ska vidtas (MÖD 2009:17, 2011:23 och 2020:17 samt Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 28 november 2019 i mål nr M 3434-18 och den 13 mars 2019 i mål nr M 5414-18).

Den ansökta verksamheten är komplex men det utgör inte något hinder mot att reglera energihushållningsfrågan på annat sätt än vad bolaget föreslagit. Naturvårdsverket kan konstatera att Mark- och miljööverdomstolens i avgörande den 28 november 2019 kopplade en delegation till ett villkor om energihushållningsplan trots att det var fråga om en komplex verksamhet med flera ingående råvaror, produkter och processer som kräver olika energiåtgång och som varierar över tid (Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 28 november 2019 i mål nr M 3434-18). Mark- och miljööverdomstolen bedömde gällande ett annat oljeraffinaderi att verksamheten var en sådan komplex verksamhet att det framstod som lämpligt att arbetet med förbättrad energihushållning bedrevs successivt utifrån en energihushållningsplan och att en delegation kopplades till planen (MÖD 2020:17).

Mot bakgrund av den i ansökan beskrivna verksamheten anser Naturvårdsverket att det med stöd av 2 kap. 5 och 7 §§ miljöbalken ska föreskrivas ett villkor om att bolaget regelbundet ska upprätta en energihushållningsplan och att åtgärder ska vidtas på basis av planen samt att tillsynsmyndigheten, med stöd av en delegation, ska kunna meddela villkor om vilka åtgärder som ska vidtas. Tillståndet ska därför förenas med sådant villkor och delegation enligt vad som framgår av Naturvårdsverkets yrkanden, som är utformade efter vad som föreskrevs för av Mark- och miljööverdomstolen och mark- och miljödomstolen gällande ett annat raffinaderi (MÖD 2020:17) och praxis i övrigt (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 28 september 2020 i mål nr M 102-19).

Utöver detta ska det föreskrivas ett villkor om att bolaget årligen i miljörapporten ska redovisa hur arbetet med energieffektiviseringsåtgärder fortgår. Det finns dessutom anledning att förskriva ett villkor om att befintliga och tillkommande anläggningar ska utformas och drivas med hög energieffektivitet och att bolaget, efter idrifttagande av de nya anläggningarna fortlöpande, allt eftersom erfarenheter vinnas av anläggningarnas drift, i skäligen utsträckning ska vidta åtgärder för att ytterligare förbättra energieffektivitet och hushållning med energi.

3.7. Vätgasanvändning

Av kapitel 5.1.4 i miljökonsekvensbeskrivningen framgår att bolaget har tagit vätgasanläggning HPU1 i drift under inledningen av 2019. När det gäller vätgasanläggning HPU2 har det visat sig att den idag tillståndsgivna kapaciteten på 18 500 Nm³ per timme inte är tillräcklig.

Av kapitel 3.4 i bilaga B till komplettering 2019-12-27 framgår att designkapaciteten för HPU2 har ökats från 30 000 till ca 45 000 Nm³ per timme. I HPU2 kommer propan och andra lätta kolväten från den planerade GFU-anläggningen (Green Feed Unit) att användas som råvara tillsammans med naturgas vid behov.

Den planerade tillverkningen av ca 4 000 Nm³ vätgas per timme genom elektrolys (kapitel 5.1.5 i MKB:n) har dragits tillbaka. Bolaget anger att den uteblivna produktionen av vätgas kompenseras med högre utnyttjande av övriga vätgasproducerande anläggningar vid raffinaderiet.

Naturvårdsverket vill 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 anser att användningen av naturgas med fossilt ursprung bör minimeras. Mot bakgrund av det anser Naturvårdsverket att bolaget bör åläggas att under en prövotid utreda hur vätgasbehovet kan tillgodoses på annat sätt än genom ökad användning av naturgas. Utredningen bör omfatta möjligheter att öka vätgastillgången genom processförändringar i befintliga och tillkommande anläggningar samt att ersätta naturgas med fossilfria alternativ i HPU1 och HPU2. Redovisningen bör ges in till mark- och miljödomstolen senast två år från lagakraftvunnen dom. Fråga om slutliga villkor gällande ingående råvara för vätgasproduktion ska därför skjutas upp under en prövotid.

Naturvårdsverket är medveten om den begränsning som återfinns i 16 kap. 2 c § miljöbalken när det gäller villkor men betonar att regleringen av vätgasanvändning motiveras av behovet av resurshushållning enligt 2 kap. 5 § miljöbalken. Mark- och miljödomstolen har tidigare avseende bolagets verksamhet uttalat att när det gäller fråga om möjligheterna att använda förnyelsebara råvaror för vätgasproduktion som alternativ till naturgas är motivet till ersättning av naturgas, förutom minskade utsläpp av klimatpåverkande koldioxid, även resurshushållning i enlighet med 2 kap. 5 § miljöbalken och att domstolen därmed inte enligt 16 kap. 2 c § miljöbalken är förhindrad att reglera detta (Mark- och miljödomstolens, Vänersborgs tingsrätt, dom den 30 mars 2017 i mål nr M 2840-16). Naturvårdsverket delar detta synsätt.

3.8. Övergång från fossila råvaror

Naturvårdsverket vill återigen 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 2030¹¹ eftersom detta innebär att bolaget i sin produktion kommer att i större utsträckning använda förnybara råvaror istället för ändliga råvaror. För den ansökta verksamheten, efter HVO-projektet, bedömer bolaget att genomströmningen av förnyelsebara råvaror kommer uppgå till 1,2-2,0 miljoner ton per år¹². Det är också positivt att den maximal genomströmningen av fossila material enligt ansökan åtminstone inte överstiger de nivåer som följer av nuvarande tillstånd och att utökningen av genomströmning inte får vara råvaror av fossilt ursprung.

Naturvårdsverket är emellertid av uppfattningen att hushållningsprincipen enligt 2 kap. 5 § miljöbalken påkallar en ännu större begränsning i detta avseende. Utifrån bolagets beskrivning av verksamheten och de mål som bolaget ställt upp anser Naturvårdsverket att det är miljömässigt motiverat och rimligt att, från och med år 2030 vid en genomströmning av mer än 4,8 miljoner ton per år, genomströmningen av råvaror som har annat än fossilt ursprung ska uppgå till minst 1,2 miljoner ton per år. Detta gäller endast under förutsättning att HVO-anläggningarna tagits i drift.

Naturvårdsverket anser att bolagets övergång från fossila råvaror till förnyelsebara råvaror är en mycket angelägen fråga och anser att det är viktigt att bolaget till tillsynsmyndigheten årligen redovisar hur arbetet med detta fortgår. En sådan redovisning sker lämpligen i samband med att miljörapporten ges in. Redovisningen bör bl.a. innehålla under året genomförda åtgärder och de åtgärder som bolaget under de närmsta tre åren planerar eller överväger att vidta.

3.9. Anmälan om nya typer av förnybara råvara

Bolaget har yrkat att det med stöd av 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken ska vara möjligt att efter anmälan till tillsynsmyndigheten ta in nya typer av förnybara råvara som hänför sig till de tillståndsgivna prövningspunkterna.

Av 22 kap 25 § tredje stycket miljöbalken följer att mark- och miljödomstolen får överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta villkor av mindre betydelse. Enligt Naturvårdsverket innefattar bolagets yrkande inte någon överlåtelse till tillsynsmyndigheten att besluta om villkor utan innebär endast att bolaget ska göra en anmälan till tillsynsmyndigheten.

Enligt Naturvårdsverket kommer möjligheten att ta in olika typer av råvaror regleras av ett eventuellt framtida tillstånd. I de fall råvaran inte omfattas av tillståndets rättskraft kommer frågan om nya typer av råvaror behöva prövas

¹¹ Naturvårdsverket uppfattar att detta avser verksamheterna både i Lysekil och Göteborg.

¹² Bolagets komplettering bilaga B, 2019-12-27, kapitel 2.2

utifrån miljöprövningsförordningens (2013:251) bestämmelser, som anger att vissa ändringar enligt 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen är tillståndspliktiga och andra enligt 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen är anmälningspliktiga.

För det fall att avsikten med bolagets yrkande är att det ska kunna anmäla till tillsynsmyndigheten när det avser att ta in nya råvaror som det enligt ett eventuellt framtida tillstånd kommer att ha rätt att ta in har Naturvårdsverket inget att invända men anser att detta i så fall ska regleras med ett villkor beslutat av mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt, har i avgörande den 17 september 2009 i mål nr M 432-09 gällande bolagets verksamhet bl.a. föreskrivit att länsstyrelsen ska informeras om när nya typer av biooljor tas in för raffinering. Ett sådant villkor skulle kunna vara lämpligt även vid denna prövning.

För det fall att avsikten med bolagets yrkande istället är att det ska vara möjligt att ta in nya råvaror som inte omfattas av ett eventuellt framtida tillstånd rättskraft motsätter sig Naturvårdsverket yrkandet. Detta eftersom det inte är möjligt eller lämpligt att ändra den ordning för ändring av tillstånd som följer av miljöprövningsförordningen, som reglerar hur en ändring ska prövas och om den ska prövas av tillstånds- eller tillsynsmyndigheten. Skulle mark- och miljödomstolen inte dela Naturvårdsverkets bedömning kan framhållas att bolagets villkorsförslag inte ger tillsynsmyndigheten någon möjlighet att besluta om villkor, vilket är vad en överlåtelse enligt den av bolaget hänvisade bestämmelsen föreskriver.

Bolaget behöver därför redogöra för de oklarheter i yrkandet som nu redogjorts för och Naturvårdsverket anser att yrkandet, så som det nu framställts, ska avslås.

4. Sammanfattning

Av 1 kap. 1 § miljöbalken följer att miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationen tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Naturvårdsverkets uppfattning är att varje prövning enligt miljöbalken måste ha sin utgångspunkt och reglera den ansökta verksamheten utifrån detta.

Den ansökta verksamheten utgör en viktig del i bolagets ambition att succesivt öka möjligheterna att tillhandahålla förnybara flytande drivmedel för transportsektorn och samtidigt på sikt, genom diverse åtgärder, minska bolagets utsläpp av växthusgaser. Naturvårdsverket anser att det är nödvändigt med en industri som kan bidra till omställningen av transportsektorn och bolagets ansökan är ur det perspektivet positiv.

Samtidigt är det inte möjligt att bortse ifrån att det är fråga om en ansökan som innebär att verksamheten, som redan idag är en av de största punktkällorna av fossila koldioxidutsläpp, kommer att medföra utökade fossila koldioxidutsläpp. Mot bakgrund av det allvarliga läget gällande klimatfrågan är det Naturvårdsverkets uppfattning att frågan om utsläpp av växthusgaser och klimatpåverkan behöver vägas in i varje prövning och, där det är möjligt och motiverat, regleras på ett lämpligt sätt. Den ansökta verksamheter ger även

upphov till andra utsläpp av föroreningar till luft och diverse utsläpp av föroreningar till vatten. Dessutom är verksamheten sådan att frågor om resurs- och energihushållning är viktiga att beakta i prövningen. Naturvårdsverkets uppfattning är att de villkor m.m. som bolaget framställt yrkanden om inte är tillräckliga för att uppfylla miljöbalkens regelverk.

Naturvårdsverket har därför framställt yrkanden som syftar till att den ansökta verksamheten ska kunna bedrivas, och bidra till den nödvändiga samhällsomställningen, men under sådana former att den uppfyller miljöbalkens regelverk. Naturvårdsverket har till stor del anpassat yrkandena om villkor m.m. efter bolagets förutsättningar och utformat de efter rådande praxis där sådan finns. De villkor och försiktighetsmått m.m. som Naturvårdsverket föreslår är miljömässigt motiverade och rimliga. Genom att tidsbegränsa tillståndet ges bolaget möjlighet att uppfylla sina ambitioner på klimatområdet samtidigt som tillståndet, i den utsträckning det är möjligt, styr mot uppfyllandet av det nationella klimatmålet. Under sådana förhållanden är Naturvårdsverkets bedömning att verksamheten kan bedrivas på ett sådant sätt att den är förenlig med de allmänna hänsynsreglerna och miljöbalkens övergripande mål.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjuristen Petter Larsson Garcia och tekniska handläggaren Sven Bomark, den sistnämnde föredragande.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Sven Bomark