



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Miljöskyddsavdelningen

Yttrande
2019-12-16

Diarienummer
551-43490-2019
1484-1115

Sida
1(6)

SVEA HOVRÄTT
Rotel 0602
Mark- och Miljööverdomstolen
Svea.hovratt@dom.se

Ansökan om tillstånd för befintlig och utökad verksamhet (ROCC-projektet) vid Preemraff i Lysekils kommun

Mål nr M 11730–18, 060208

Ärendet

Regeringen har beslutat att förbehålla sig prövningen av tillåtligheten av ansökt verksamhet vid Preemraff i Lysekil. Det innebär att Mark- och miljööverdomstolen, efter handläggning av målet, ska överlämna frågan till regeringen med ett eget yttrande.

Mark- och miljööverdomstolen har begärt Länsstyrelsens yttrande såvitt avser frågan om tillåtligheten av ansökt verksamhet över 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.

Sammanfattning

Länsstyrelsen ser positivt på Preem AB:s ambitioner och viljeinriktning när det gäller att minska klimatpåverkan från verksamheten. Tillräckliga åtaganden har dock inte gjorts i detta avseende och Länsstyrelsen menar därför att följande behöver säkerställas i prövningen för att klimatmålen ska kunna nås och för att den ansökta verksamheten ska vara tillåtlig:

- Att utsläppen av koldioxid från verksamheten inte ska överstiga 1,7 miljoner ton/år från och med 2030.
- Att det ackumulerade utsläppet av koldioxid 2020-2029 från verksamheten inte ska överstiga 20 miljoner ton.
- Att det ackumulerade utsläppet av koldioxid 2030-2039 från verksamheten inte ska överstiga 10 miljoner ton.
- Att utsläppen av koldioxid från verksamheten 2040 är noll.

Den huvudsakliga motiveringen till Länsstyrelsens inställning är att ett årligt utsläpp om 2,7 miljoner ton koldioxid inte kan medges eftersom det dels skulle

försvåra möjligheten att nå de nationella klimatmålen och dessutom skulle det innebära att det regionala målet för begränsad klimatpåverkan inte kan nås.

För att det ska bli möjligt för Preem AB (bolaget) att uppfylla åtagandena kan krävas stöd från regeringen i form av förändringar i regelverk, statliga stöd till klimatinvesteringar samt forskning- och utvecklingsinsatser. Ges bolaget förutsättningar att ställa om produktionen till förnybara drivmedel kan det bli ett viktigt bidrag till omställningen av transportsektorn.

Länsstyrelsen har begränsat sitt yttrande till frågan om tillåtlighet utifrån klimatpåverkan. Om verksamheten tillåts önskar Länsstyrelsen få möjlighet att yttra sig över behov och utformning av villkor.

Länsstyrelsens motivering

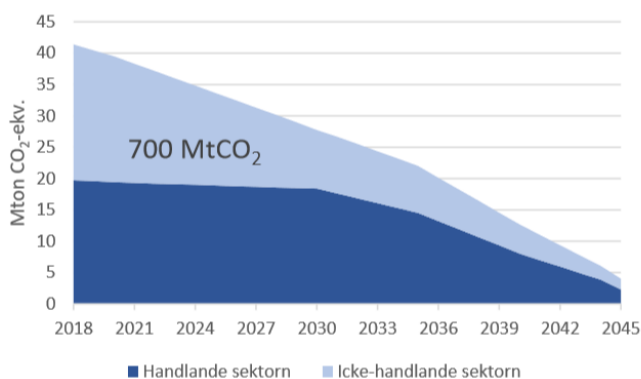
Parisavtalet

Klimatfrågan är en av vår tids viktigaste frågor. Alla EU-länder utom ett land är nu överens om målet om ett klimatneutralt EU 2050.

Länsstyrelsen bedömer att det blir svårt för Sverige att leva upp till Parisavtalet om den ansökta verksamheten tillåts. Sverige har ratificerat Parisavtalet från 2015 som bland annat innebär ett åtagande att sträva efter att nå kulmen av växthusgasutsläpp så snart som möjligt.

I Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan uppskattar myndigheten den återstående koldioxidbudgeten för Sverige till 700 miljoner ton. Den ligger i linje med den genomsnittliga utvecklingen som enligt FN:s klimatpanel IPCC behövs för att med över 66 procents sannolikhet klara att begränsa temperaturökningen till 1,5 grader. I det skisserade målscenariot över Sveriges ackumulerade utsläpp inkluderas inga ökade utsläpp från den handlade sektorn fram till 2030 samt vidare minskande utsläpp därefter. Figuren återges nedan.

Figur 10. Sveriges kumulativa utsläpp av koldioxid utifrån ett skisserat målscenario



Källa: Naturvårdsverket

Länsstyrelsens anser att i det fall bolagets ansökta verksamhet tillåts utan ytterligare klimatåtaganden krymper regeringens handlingsutrymme och möjlighet att agera för att nå Parisavtalet och Sveriges klimatmål som är en del av klimatlagen.

Nationella klimatmål

Miljöbalken trädde i kraft 1999 då förståelsen för klimatfrågan inte var lika utbredd som idag varför klimatfrågorna inte är så tydliga i balken.

I och med att klimatlagen (2017:720) trädde i kraft den 1 januari 2018 ingår målet Begränsad klimatpåverkan i svensk lag. Klimatpolitiska rådet slog fast i sin första rapport i mars 2019 att varken det övergripande målet om noll nettoutsläpp eller etappmålen kommer att nås utan ytterligare styrmedel och åtgärder.

Regionala klimatmål

Västra Götaland har ett regionalt klimatmål om att vara en fossiloberoende region år 2030, vilket innebär att utsläppen av växthusgaser i Västra Götalands län behöver minska med 80 procent till år 2030 från 1990 års nivå. En sådan minskning innebär att de totala utsläppen av växthusgaser från alla sektorer högst ska vara 2,4 miljoner ton år 2030.

Förhållandena i Västra Götaland skiljer sig från landet i övrigt genom den förhållandevis höga andelen koldioxidintensiv industri. Om den aktuella ansökan blir verklighet kommer Preemraffs utsläpp 2030 ensamt att överstiga klimatmålet för Västra Götaland.

Utsläppshandel och reglering i miljöbalken

Den ansökta verksamheten omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU-ETS), vilket innebär att det inte är möjligt att med stöd av miljöbalken (MB) besluta om villkor som reglerar utsläpp av koldioxid. Detta framgår av 16 kapitlet 2 c § MB. Syftet med denna begränsning var att förhindra att nationella begränsningar skulle störa EU:s handelssystem så att effekterna inte blev en kostnadseffektiv och gemensam minskning av klimatpåverkande utsläpp inom EU.

En viktig fråga är, vilket Naturskyddsföreningen har lyft i sitt överklagande, om begränsningarna som härrör från utsläppshandelsregleringen även innebär begränsningar i möjligheten att tillämpa den s.k. stoppregeln i 2 kapitlet 9 § MB. Stoppregeln innebär att en verksamhet är otillåten om det kan befaras uppkomma skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder eller försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt miljöbalken. Regeringen har möjlighet att under vissa förutsättningar ändå tillåta en verksamhet.

Eftersom handelssystemet inte haft den reglerande verkan som det är tänkt anser Länsstyrelsen att regleringen 16 kapitlet 2 c § MB i dagsläget inte ligger i linje med intentionerna i Klimatlagen. Detta stöds av bedömningen i klimatpolitiska rådets rapport 2019 som rekommenderar skärpningar av handelssystemet.

Ett överskott har byggts upp i systemet under lång tid eftersom utsläppen varit lägre än den kostnadsfria tilldelningen. Trots att handelssystemet skulle kunna vara ett effektivt styrmedel har det hittills inte fungerat som det borde och till dess att det gör det är det Länsstyrelsens uppfattning, att det ska vara möjligt att nationellt fatta beslut som begränsar stora klimatutsläpp.

Länsstyrelsens inställning till Preem AB:s klimatlöften och klimatmål

Bolagets justerade förslag som Länsstyrelsen nu tar ställning till innebär en ökning från nuvarande tillståndsnivå på 1,7 miljoner ton per år till 2,7 miljoner ton per år. En ökning av koldioxidutsläppen med 1 miljon ton kan inte medges. Om bolaget åtar sig att begränsa utsläppen enligt de ambitioner som bolaget angett i ansökan kan Länsstyrelsen dock se positivt på att tillåtlighet medges. Ställningstagandet utgår från de klimatlöften som ges i bilaga A *Deklaration för samhällsviktig och framgångsrik verksamhet i en hållbar framtid*.

Det är positivt att Preem AB vill börja ställa om till förnybar råvara i Lysekil, men de behöver åta sig motsvarande utsläppsminskningar som beskrivs som klimatlöften i bilaga A. Vidare behöver de ackumulerade utsläppen uppgå till högst 20 miljoner ton 2020-2029 samt att de ackumulerade utsläppen uppgår till högst 10 miljoner ton 2030-2039. Utsläppen år 2040 ska vara noll i enlighet med bolagets egna klimatmål.

Nedan följer en genomgång av motiven till de åtaganden som Länsstyrelsen anser behövs. De utsläpp som avses är de som sker vid verksamheten och de inkluderar alltså inte minskningar i användarledet.

Åtaganden om utsläppsminskningar

I ansökan framgår att den nya ROCC-anläggningen (Residue Oil Conversion Complex) initialt kommer ge ökade årliga utsläpp motsvarande 1,0 miljon ton koldioxid per år, men att dessa kan reduceras med olika åtgärder före år 2030 vid anläggningen i Lysekil. Det som lyfts fram är till exempel att använda infångning och lagring av fossil koldioxid (CCS) och koldioxid från biomassa (BECCS) i ROCC-anläggningen. Vidare har bolaget visat på möjligheten att framställa vätgas med bioenergi eller hydrolys med förnybar el, istället för med fossilgas. Tillsammans med ytterligare åtgärder och teknisk utveckling under perioden fram till 2030, bedömer Länsstyrelsen att en utsläppsnivå på 1,7 miljoner ton koldioxid år 2030 är möjlig att klara. Det skulle motsvara den utsläppsnivå som medges med dagens tillstånd.

Länsstyrelsen ser vidare behov av en begränsning av de ackumulerade utsläppen under perioden 2020-2029. Detta för att begränsa den totala utsläppsökningen under perioden, vilket speglar den faktiska klimatpåverkan som sker i förhållande till dagens tillstånd. Gränsen för ackumulerade utsläpp på 20 miljoner ton koldioxid innebär ett möjligt överskridande på maximalt 3 miljoner ton under tio år jämfört med de utsläpp som dagens tillstånd medger. Överskridandet kan accepteras då en övergångsperiod krävs för att introducera ny teknik för bl.a. inmatning av bioråvara och infångning av koldioxid (CCS och BECCS) och koldioxidfri vätgasframställning. Detta ger förutsättningar för en mer omfattande minskning av de fossila utsläppen efter år 2030 jämfört med vad dagens tillstånd medger. En ökad produktion av biobränslen behöver utgå ifrån bioråvaror och metoder som inte bidrar till en ökad avskogning eller att andra artrika miljöer blir produktionsytor för bioråvara. I enlighet med de miljömål som Sverige har med bäring på biologisk mångfald behövs också fortsatta insatser för att utveckla ett hållbart brukande av skog och odlingslandskap.

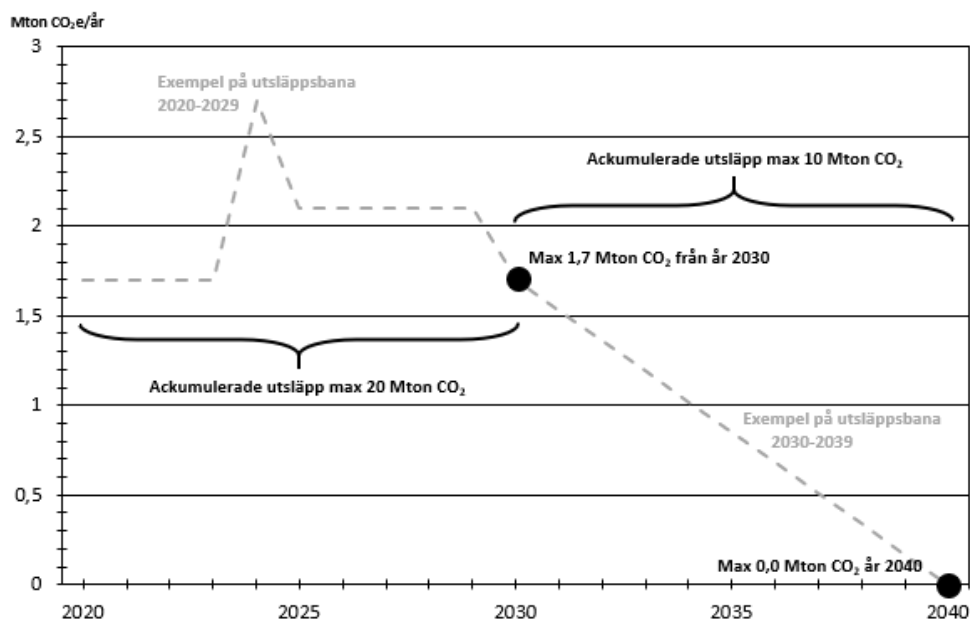
Under perioden 2030-2039 behöver utsläppen fortsatt minskas för att 2040 vara nere på nettonoll. Länsstyrelsens inställning till en långsiktig omställning till nettonollutsläpp på anläggningen 2040 utgår från bolagets eget mål att nå nettonollutsläpp senast år 2040 vid sina raffinaderier och är i linje med Sveriges

klimatmål om att inte ha nettoutsläpp av växthusgaser år 2045. Den teknikutveckling som krävs för att bolaget ska nå nettonoll till 2040 banar även väg för övrig industri, vilket ökar möjligheten att nå regionens och Sveriges klimatmål. Länsstyrelsen ser ett behov att begränsa de ackumulerade utsläppen även under perioden 2030-2039. Gränsen för ackumulerade utsläpp på 10 miljoner ton koldioxid innebär att utsläppen halveras jämfört med 10-årsperioden före.

För att det ska bli möjligt för bolaget att uppfylla åtagandena kan mer stöd krävas från regeringen, inte minst för att i stor skala kunna införa CCS- och BECCS-teknik. Det kommer krävas förändringar i regelverk, och statliga stöd till klimatinvesteringar samt forskning- och utvecklingsinsatser.

Illustration av resonemanget ovan

Figuren visar en tänkbar initial utsläppsökning av koldioxid med efterföljande stegvis utsläppsreduktion ner till 1,7 miljoner ton från och med år 2030 samt därefter ytterligare utsläppsreduktion ner till nettonollutsläpp på anläggningen till år 2040. Den streckade linjen visar exempel på hur de ackumulerade koldioxidutsläppen kan hållas under 20 miljoner ton under åren 2020-2029 och under 10 miljoner ton under perioden 2030-2039.



Figur: Exempel på utsläppsbana för anläggningen under perioden 2020-2029 med ackumulerade utsläpp på max 20 Mton CO₂ samt för perioden 2030-2039 med ackumulerade utsläpp på max 10 Mton CO₂ (linjär minskning mellan 2030 och 2040). Från år 2030 ska de årliga utsläppen inte överstiga 1,7 Mton CO₂ och till år 2040 ska utsläppen från verksamheten vara noll.

Tidsbegränsat tillstånd

Det är möjligt att ge tillstånd för begränsad tid enligt miljöbalken. När miljöbalken infördes ansåg regeringen att möjligheterna att tidsbegränsa tillstånd behövde öka för att uppfylla de krav som bör ställas på en modern miljölagstiftning och även för att anpassa Sverige till EU, där tidsbegränsning används i betydligt större omfattning (prop. 1997/98:45, del 1 sid 345, 478-481). I förarbetena ifrågasätts om det är riktigt att alltid efter prövning meddela eviga tillstånd utan tidsbegränsning. Den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper leder till att samhällets miljökrav

ändras och skärps och därför bör tidsbegränsade tillstånd användas när det finns behov av det. I propositionen lyfts att tidsbegränsning framförallt bör gälla stora verksamheter som har en kraftig miljöpåverkan. I praxis används tidsbegränsning sällan, och framförallt när det gäller mindre omfattande verksamheter. Detta är inte en tillämpning i linje med miljöbalkens förarbeten.

Det som talar för en tidsbegränsning är att det rör sig om en stor verksamhet med kraftig miljöpåverkan och därför kan det behövas en omprövning efter en lämplig tid så att villkoren kan uppdateras utifrån teknikutveckling, miljöpåverkan, förändring av regelverk m.m. Mot en tidsbegränsning talar att den ansökta verksamheten kräver omfattande investeringar och därför behöver bolaget kunna känna till förutsättningarna för att bedriva verksamheten i ett längre tidsperspektiv. Det bör övervägas i målet om det finns behov av att tidsbegränsa den ansökta verksamheten före det att Sveriges klimatmål om nettonoll utsläpp ska vara uppfyllt.

Fortsatt handläggning

Länsstyrelsen konstaterar att Preem AB i sin inlaga till Mark- och miljööverdomstolen daterad den 30 oktober 2019 presenterar omfattande ändringar från den ansökan som mark- och miljödomstolen i sin dom den 9 november 2018 beslutat utifrån. Länsstyrelsen anser att den nedskalning av den nya anläggningen ROCC som presenteras innebär att villkoren i domen behöver ses över och i flera fall justeras. Villkorsnivåerna i Mark- och miljödomstolens tillståndsdom är satta utifrån en större genomströmning genom raffinaderiet. Länsstyrelsen önskar därför att Mark- och miljööverdomstolen efter regeringens eventuella beslut om tillåtlighet, ger Länsstyrelsen och övriga remissinstanser möjlighet att lämna synpunkter på behov av ändrade villkor i det fall regeringen beslutar att verksamheten är tillåtlig.

I detta ärende har Ulrika Samuelsson, chef för Miljöskyddsavdelningen, beslutat. Elisabeth Lindqvist Tärneld, ställföreträdande enhetschef, Monique Wannding enhetschef, Svante Sjöstedt, klimatstrateg samt Sara Mälbrink, länsmiljöingenjör, har varit föredragande, samtliga vid Miljöskyddsavdelningen. I ärendet har även Ann Dahlberg, länsjurist, Samhällsavdelningen deltagit.

Ulrika Samuelsson

Sara Mälbrink

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför underskrifter.