



SVEA HOVRÄTT  
Miljööverdomstolen  
Rotel 1303

**DOM**  
2008-06-26  
Stockholm

Mål nr M 6531-06

MILJÖÖVERDOMSTOLEN	
Ink. 2008-06-26	
Saknr	
Handl. enhet	

### ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Östersunds tingsrätts, miljödomstolen, deldom 2006-07-06 i mål nr M 49-00, se bilaga A

### KLAGANDE

Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

### MOTPART

1. Mondi Dynäs AB, 556114-9138

Ombud: Advokat [REDACTED]

2. Länsstyrelsen i Västernorrlands län, 871 86 Härnösand

### SAKEN

Tillstånd enligt miljöbalken till verksamhet vid bolagets anläggningar i Väja, Kramfors kommun; nu fråga om utsläpp till luft samt hushållning med råvaror och energi

### MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Miljööverdomstolen avslår Naturvårdsverkets yrkanden avseende kväveoxider, kokeri och barktork (yrkande 1-3).

2. Miljööverdomstolen förordnar att prövotiden för att utreda frågan om villkor för hushållningen med råvaror och energi (utredning U 3 i miljödomstolens dom 2000-12-20) ska förlängas såvitt avser användningen av el men avslutas i övrigt.

Miljööverdomstolen föreskriver följande.

U3. Under prövotiden ska bolaget utreda möjligheterna att minska elenergiförbrukningen vid anläggningen. Av utredningen ska framgå vilka åtgärder som är tekniskt möjliga att genomföra, kostnaderna för dessa åtgärder, minskningspotentialen i åtgärderna samt motivering till varför det enligt bolaget är orimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken att vidta övriga redovisade åtgärder.

Utredningen med förslag till slutliga villkor ska redovisas till miljödomstolen senast två år från det att denna dom vunnit laga kraft.

<b>Postadress</b> Box 2290 103 17 Stockholm	<b>Besöksadress</b> Birger Jarls Torg 2	<b>Telefon</b> 08-561 670 00 <b>E-post:</b> svea.hovratt@dom.se www.svea.se	<b>Telefax</b> 08-561 675 59	<b>Expeditionstid</b> måndag – fredag 09:00-15:00
---	--	--	---------------------------------	---

## YRKANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har framställt följande yrkanden.

1. Prövotiden beträffande utsläpp av kväveoxider från destruktionsugnen ska förlängas. Under prövotiden ska bolaget utreda följande. De tekniska och ekonomiska möjligheterna att minska utsläppen av kväveoxider från destruktionsugnen. Utredningen ska innefatta dels interna åtgärder på befintlig ugn, dels förutsättningar för att byta ugn. Av utredningen ska framgå vilka åtgärder som är tekniskt möjliga att genomföra, kostnaderna för och minskningspotentialen i dessa åtgärder, samt vilka åtgärder bolaget är berett att vidta och motiveringen till varför det enligt bolaget är orimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken att vidta övriga redovisade åtgärder. Utredningen med förslag till slutliga villkor ska redovisas till miljödomstolen senast två år från det deldomen vunnit laga kraft
2. Bolaget ska senast fem år från det deldomen vunnit laga kraft ha byggt om kokeriet till ett s.k. Super Batch-koncept.
3. Bolaget ska senast fem år från det deldomen vunnit laga kraft ha installerat och tagit i drift en anläggning för torkning av bark där barkens torrhet uppnår minst 55 %
4. Prövotiden avseende hushållning med råvaror och energi ska förlängas såvitt avser användningen av el. Under prövotiden ska bolaget utreda möjligheterna att minska elenergiförbrukningen vid anläggningen. Av utredningen ska framgå vilka åtgärder som är tekniskt möjliga att genomföra, kostnaderna för dessa åtgärder, samt vilka åtgärder bolaget är berett att vidta och motiveringen till varför det enligt bolaget är orimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken att vidta övriga redovisade åtgärder. Utredningarna med förslag till slutliga villkor ska redovisas till miljödomstolen senast två år från det deldomen vunnit laga kraft

**Mondi Dynäs AB** (bolaget) har bestritt ändring.

## UTREDNINGEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket

*Kväveoxider (yrkande 1)*

Naturvårdsverket har godtagit bolagets redovisningar rörande kväveoxidutsläpp för alla processer utom för destruktionsugnen. För denna önskar verket att bolaget kompletterar underlaget så att möjliga åtgärder för utsläppsreduktioner redovisas.

Bolaget har angivit att nuvarande utsläppsnivå 400-550 mg/MJ är vad som är tekniskt möjligt med nuvarande ugn. Bolaget anger att ett byte av ugn skulle kunna innebära att en ny ugn klarar ca 300 mg/MJ. Naturvårdsverket anser att frågan bör utredas ytterligare. Verket har erfarit att åtminstone för en befintlig ugn vid ett svenskt bruk har man med fortlöpande genomförda förbättringar minskat kväveoxidutsläppen från att år 2000 ha legat över 250 mg/MJ till att nu vara nere på ca 130 mg/MJ. Verket anser att bolaget dels bör utreda vilka interna åtgärder som är möjliga på den befintliga ugnen, dels vad som skulle vara möjligt att nå med en ny ugn.

*Energiushållning*

## Kokeri (yrkande 2)

Naturvårdsverkets utgångspunkt är att åtgärder som inte bedöms som orimliga enligt balkens avvägningsregler ska beslutas som villkor i den tillståndsprövning som nu pågår. Åtgärden att bygga om kokeriet från ett s.k. Cold-blow-koncept till ett Super-Batch-koncept kan betraktas som samhällsekonomiskt lönsam och bör följaktligen genomföras. Det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimligt betungande.

Avvägningen av kostnader och nytta enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska utgå från ett samhällsperspektiv med syftet att allt ska göras som är meningsfullt för att miljöbalkens mål ska uppnås. Det kan konstateras att många åtgärder som införs med stöd av miljöbalken inte har någon företagsekonomisk nytta.

Naturvårdsverket har vid avvägningen av kostnader och nytta avseende ombyggnad av kokeriet inkluderat investeringskostnad, drift- och underhållskostnader, värdet av innehållet bränsle samt värdet av förändringar i utsläpp från anläggningen. Kostnaden för åtgärden har angetts vara mellan 55-80 MSEK. Medelvärde är 67,5 MSEK. Verket anser att en avskrivningstid av 20 år kan användas och att räntan kan beräknas till 5 %. Detta ger en årlig kostnad på 5,4 MSEK. Drift- och underhållskostnader beräknas av bolaget öka med 1,3-2,5 MSEK/år. Verket godtar uppskattningen och utgår från medelvärdet 1,9 MSEK/år i avvägningen. Bolaget anger att besparingen av energi utgör 150 TJ/år vid en ombyggnad av kokeriet.

Bolaget uppger att besparingen består av minskad användning av bark. Verket anser att värderingen av energibesparingen bör grunda sig på värdet för inköpt biobränsle som uppges kosta 150 SEK/kWh. Värdet på den årliga energibesparingen blir då 6,4 MSEK. Ombyggnaden kommer att medföra minskade utsläpp till luft från barkpannan. Naturvårdsverket har vid värderingen utgått från kalkylvärdena i SIKAs PM 2005:16, vilka tagits fram av ASEK (Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyler). Minskningen av kväveoxider anges av bolaget till ca 18 ton/år. Enligt 2005 års prisnivå kan kväveoxider värderas till 65 kr/kg utifrån regionala effekter och till 4 kr/kg utifrån lokala, vilket ger ett värde av ca 70 kr/kg. De minskade utsläppen av 18 ton värderas till 1,3 MSEK/år. Utsläppen av svaveldioxid kan beräknas minska med 2 ton/år till ett värde av 0,04 MSEK/år. Eftersom det finns ett behov av oljeeldning i barkpannan för snabba variationer av lasten räknar verket inte in någon positiv faktor av minskade koldioxidutsläpp. Utsläppen av stoft är så små att verket inte tagit med dessa i avvägningen. Sammanfattningsvis blir kostnaden för åtgärden enligt verkets beräkning 7,8 MSEK (5,9 + 1,9 MSEK) och nyttan 9,3 MSEK (7,9 + 1,3 + 0,1 MSEK). Verket har inte räknat upp nyttan av minskade utsläppsmängder till 2007 års nivå, som bolaget gjort med investeringskostnaden. Om så skulle ske skulle nyttan bli större.

## Barktork (yrkande 3)

Bolaget uppskattar kostnaden för en barktork till 20-30 MSEK och värmebesparingen till 80 TJ/år. Verket anser att bolaget inte visat att en torkning av bark är en orimlig

åtgärd. Även om den ökade torrhalten, som bolaget anfört, kan innebära ett höjt energispecifikt utsläpp av kväveoxider bör dock det totala utsläppet per ton producerad massa minska. Den ökade torrhalten ökar också möjligheten att klara lastvariationer och därmed kan behovet av oljeeldning begränsas något ytterligare. Oberoende av minskningar av utsläppen av kväveoxider och oljeanvändningen ger en avvägning vid handen att åtgärden förefaller rimlig.

Elförbrukning (yrkande 4)

För att kunna göra en bedömning av åtgärdens rimlighet behövs uppgifter om kostnaden för åtgärderna liksom besparingspotentialen. Miljöbalkens hänsynsregler ställer längre gående krav på energihushållning än vad som motsvaras av bolags energihushållning än vad som motsvaras av bolagets arbete enligt Programmet för energieffektivisering (PFE)

### **Mondi Dynäs AB**

#### *Kväveoxider*

Med tanke på den befintliga ugnens goda tekniska status anser bolaget att installation av en ny destruktionsugn inte kan anses skälig i förhållande till nyttan. Leverantörer lämnar garantier för en emission av 300 mg/MJ vilket skulle innebära en marginalkostnad på 100 SEK per kilo reducerad kväveoxid vid produktionen 260 000 t/år. Detta är högre än den nivå som av samhället betraktas som rimlig 40 SEK per kilo reducerad kväveoxid. Någon annan applicerbar teknik är inte möjlig vid bolagets anläggning. Skäl finns inte att förlänga provotiden för fastställande av slutligt villkor för att utsläppen av kväveoxider.

#### *Energihushållning*

För bolaget är det uppenbart att kostnaden för hushållningen med energi inte kan fastläggas med utgångspunkt från Naturvårdsverkets åsikt att låga räntor och långa avskrivningstider inte är orimligt. I den konkurrens om investeringsmedel som gäller måste bedömningar också göras beträffande vilka nyttiga investeringar som måste åsidosättas på grund av påtvingade åtgärder till höga kostnader. Inte heller i ett samhällsleligt perspektiv kan det vara motiverat att godta krav på omfattande processförändringar med det enda syftet att ytterligare minska energiförbrukningen.

Från samhällets sida finns i ett fall en uttalad värdering av nyttan med energihushållning. Det är inom Programmet för energieffektivisering, SFS 2004:1196. Enligt programmet får deltagare befrielse från elskatt under förutsättning att åtgärder under programtiden genomförs enligt ett från början redovisat åtagande. Åtgärder som enligt programmet anses rimliga att genomföra ska ha en återbetalningstid på mindre än tre år. I denna beräkning bortses från räntekostnader. Här måste uppmärksammas att en treårig återbetalningstid kompenseras med befrielse från elskatt enligt programmet. Det måste betyda att regering och riksdag funnit en återbetalningstid kortare än tre år vara rimliga utan skattebefrielse.

Naturvårdsverkets s.k. samhällsekonomiska värdering har uppenbara brister. Verket bortser helt från en mängd samhällsekonomiska aspekter som bör vägas in när fråga är om energihushållning i stort. Betydelsen av näringsverksamhets bedrivande, männi-

skors sysselsättning, landets exportinkomster m.m., utelämnas helt. Vidare finns inte tillstymmelse av bedömning om vilka energislag som inbördes bör prioriteras när hushållning ska bedömas. Verket tar endast upp fiktiva värden för vissa utsläpp. Verket använder därvid inte den värdering som angivits av regering och riksdag, utan tillämpar istället kostnadsnivåer som framtagits för att användas som jämförelsesiffror vid konkurrens om infrastrukturella trafiklösningar. Påståenden om att det goda syftet med hushållning i sig skulle motivera lägre ränta samt längre avskrivningstider innebär en dubbelräkning av värdet av hushållning. Till yttermera visso överstämmer inte angivna avskrivningstider med verkliga förhållanden. Naturvårdsverket pekar beträffande kokeriet på att det togs i drift 1986 och sålunda 20 år väl förflutit. Den ombyggnad av kokeriet som nu Naturvårdsverket vill framtvinga kan på motsvarande sätt omöjligt få en livslängd av 20 år. Det skulle i så fall förutsätta att resterande kokeri antingen fungerar i 40 år eller behöver totalt byggas om kring den nyare delen. Det bör vara uppenbart för envar att det inte går att bedriva verksamheten på sådant sätt. Resultatet blir istället att nybyggda delar måste skrotas när kokeriet av tekniska skäl ersätts eller som ett resultat av att nya miljökrav reses.

Alltmer vedertagen är uppfattningen att den exporterade industrin måste ha förutsättningar som överensstämmer med konkurrerande företags. Det gemensamma europasamarbetet utgår från denna nödvändighet. Regelmässigt använder också Naturvårdsverket argumentet att gemenskapens regler ska tillämpas. BAT-referensdokumentet brukar därvid framhållas som närmast heligt. Mot den bakgrunden är det konkurrens-hämmande att kräva ytterligare åtgärder av bolag som redan mycket väl uppfyller dokumentets angivna nivåer för energihushållning.

Naturvårdsverket beräkning avseende kostnad för bark beaktar inte den bristande möjligheten att säsongslagra bark. Det innebär att det av bolaget ansatt priset är rimligt.

Någon provotid för villkor avseende elförbrukningen är inte motiverad.

### **Länsstyrelsen**

#### *Kväveoxider*

Bolaget redovisar att utsläppen av kväveoxider ryms inom intervallet för BAT i IPPC:s Bref-dokument. Länsstyrelsen bedömer utifrån det underlag som bolaget lämnat in att det inte kan anses rimligt att installera en ny destruktionsugn som enda tillgängliga teknik som finns för att ytterligare reducera kväveoxider från destruktionsprocessen.

#### *Energiushållning*

Både förbrukningen av ångvärmeenergi och elförbrukning ligger inom gränsen för BAT i IPPC:s Bref – dokument. Däremot anser länsstyrelsen att bolaget bör ta hänsyn till den miljönytta som en sänkt energianvändning innebär då bolaget bedömer de olika åtgärdernas rimlighet.

### **Miljö- och byggnämnden i Kramfors kommun**

#### *Kväveoxider*

Nämnden accepterar bolagets redovisning av utsläppen av kväveoxid.

### *Energihushållning*

Nämnden saknar bedömning och resonemang om miljönyttan med åtgärderna. Nämnden anser att miljöåtgärder i form av minskning av energiförbrukning ska bedömas på liknande sätt som övriga miljöåtgärder. Detta innebär att om det är samhällsekonomiskt motiverat kan det finnas skäl att ställa krav på åtgärder som kostar mer än vad bolaget på kort sikt kan få tillbaka i minskade energikostnader.

Eftersom deltagande i PFE innebär att de åtgärder som genomförs ska vara återbetalda inom tre år finns det skäl att göra en bedömning av om ytterligare åtgärder är miljömässigt motiverade. För att inte behöva förlänga provotiden ytterligare kan kravet på redovisning av resultaten kompletteras med en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ställa ytterligare krav alternativt möjlighet att lyfta frågan till miljödomstolen för prövning.

## MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

### **Kväveoxider**

Miljödomstolen har efter ingiven provotidsredovisning föreskrivit ett slutligt villkor för det samlade utsläppet av kväveoxider från verksamheten. Naturvårdsverket har i Miljööverdomstolen yrkat att bolaget ska komplettera provotidsredovisningen med utredning om, dels vilka interna åtgärder som är möjliga att vidta på den befintliga destruktionsugnen för att minska kväveoxidutsläppen från denna, dels vad som skulle vara möjligt att nå med en ny ugn. Ett bifall till dessa yrkanden skulle innebära att miljödomstolens slutliga villkor avseende kväveoxidutsläppen måste upphävas. Enligt Miljööverdomstolens bedömning skulle installation av en ny destruktionsugn medföra endast en marginell påverkan på de utsläppsvärden som föreskrivits av miljödomstolen för de totala kväveoxidutsläppen och detta till en förhållandevis hög kostnad. Med hänsyn härtill och då slutligt villkor fastställts efter en längre tids provotidsutredning finner Miljööverdomstolen inte skäl bifalla Naturvårdsverkets yrkande om förlängd provotid för utredning av kväveoxidutsläppen.

### **Energihushållning**

Enligt 2 kap. 5 § miljöbalken ska alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I 7 § samma kapitel anges att kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Bestämmelsen i 2 kap. 5 § miljöbalken innebär ett genomförande i svensk rätt av artikel 3 i EG:s direktiv 1996/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet) som innebär att behöriga myndigheter ska kunna säkerställa att enskilda anläggningar drivs på ett sådant sätt att energianvändningen är effektiv.

Den betydelse som EU tillmäter hushållning med energi framgår också av dess direktiv 2006/32/EG om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster.

Vid sidan av de mer individuellt inriktade styrmedlen i 2 kap. miljöbalken finns också av statsmakterna antagna generella styrmedel. I regeringens proposition 2003/04:170 "Program för energieffektivisering m.m." s. 64 gör regeringen bedömningen att styrmedlen – programmet för energieffektivisering, handeln med utsläppsrätter, elcertifikatsystemet och miljöbalken – kan tillämpas samtidigt utan att störa varandra och att införandet av programmet för energieffektivisering i vissa fall kan medföra synergieffekter.

Med hänsyn till uttalandena i nämnda proposition finner Miljööverdomstolen att det vid en individuell prövning enligt miljöbalken av en anläggning i vissa fall kan finnas behov av en reglering av energihushållningen utöver den reglering som uppnås med de generella styrmedlen (jrf Miljööverdomstolens dom 2007-12-18 i mål nr M 1352-07).

Miljööverdomstolen bedömer att energihushållningen är en fråga av central betydelse i den nu aktuella prövningen eftersom det är fråga om en anläggning med en betydande energianvändning och att det av utredningen framgår att det finns tekniska åtgärder att vidta för att minska denna.

Frågan är då om kostnaden för åtgärderna är orimliga jämfört med nyttan av energihushållningen inklusive de minskade utsläppen. En utgångspunkt för en sådan bedömning kan vara att de åtgärder som aktualiseras ger en energibesparing vars värde överstiger de eventuellt ökade driftskostnader som uppkommer. Detta betyder med andra ord att investeringen borde kunna återbetalas efter en viss tid. Om återbetalningstiden på sedvanligt sätt uttrycks som investeringsbelopp dividerat med det årliga värdet av energibesparingen minus ökade driftkostnader bör, enligt Miljööverdomstolens mening, denna som regel inte överstiga åtgärdens, eller anläggningens, återstående (tekniska) livslängd.

Vid bedömningen av en åtgärds rimlighet ska självfallet också beaktas och värderas de utsläppsminskningar som kan bli följden.

Beträffande de i målet aktuella åtgärderna gör Miljööverdomstolen följande bedömning.

#### *Barktork*

Installation av en barktork innebär att bark kan torkas med spillvärme – som annars skulle ha gått förlorad – och att barkens energiinnehåll därigenom ökar. Detta kommer att minska förbrukningen av bark vid förbränningen i bolagets anläggningar. Enligt bolagets egna beräkningar skulle det årliga värdet av denna energibesparing uppgå till 2,6 MSEK medan den ökade kostnaden för åtgärden drift- och underhåll uppgår till 1,2 MSEK. Skillnaden mellan dessa belopp är 1,4 MSEK vilket med utgångspunkt från sedvanligt sätt att beräkna ger en återbetalningstid för investeringen på mellan 14 och 21 år beroende på om investeringen uppgår till 20 eller 30 MSEK. Bolaget har uppgett att bedömningen av investeringsbeloppet – som baseras på en rapport från Värmeforsk – är osäker och att det högre beloppet är det mest troliga. I så fall blir återbetalningstiden 21 år vilket jämfört med barktorkens tekniska livslängd är för lång tid för att åtgärden ska anses som rimlig vid tillämpning av 2 kap. 7 § miljöbalken. Även med antagandet av det lägre investeringsbeloppet är det tveksamt om kostnaden för åtgärden

åtgärden är rimlig. Naturvårdsverket har visserligen anfört att det företagsekonomiska värdet av energibesparingen är högre än vad bolaget utgått ifrån om det bränsle som sparas är inköpt bark eller än mer om det är olja. Enligt Miljööverdomstolens mening föreligger dock alltför stora osäkerheter i denna bedömning för att den ska kunna beaktas. Därtill kommer att åtgärden inte medför några beaktansvärda utsläppsminskningar.

Med hänvisning till vad som sagts ovan finner Miljööverdomstolen vid prövning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken att det inte är rimligt att kräva att bolaget ska installera en barktork. Naturvårdsverkets yrkande ska därför avslås.

#### *Kokeriet*

Kokeriet, som uppfördes 1986, utgör en central del av produktionsanläggningen. Bolaget har bedömt att den återstående tekniska livslängden uppgår till 15 år, men att det möjligen kan bli aktuellt inom de närmaste åren med ett nytt kokeri av produktionsmässig skäl. Några närmare detaljer om detta har dock inte lämnats i målet.

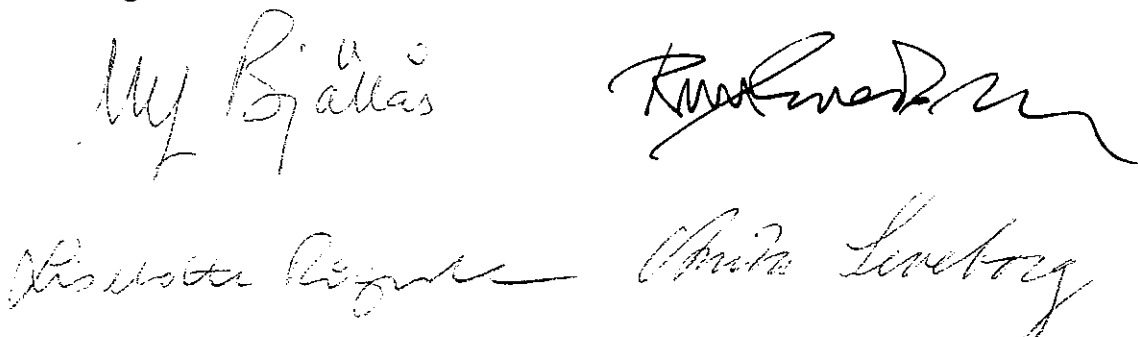
De åtgärder som har yrkats av Naturvårdsverket innebär genomgripande förändringar i en central del av en befintlig anläggning. Åtgärderna torde få konsekvenser i flera andra avseenden än enbart energihushållning, exempelvis kapacitet och produktkvalitet, underhålls- och arbetsmiljöfrågor. Det är svårt att överblicka konsekvenserna av de aktuella åtgärderna.

Med hänsyn till detta och att åtgärderna är svåra att motivera kostnadsmissigt finner Miljööverdomstolen inte nu skäl att föreskriva att bolaget ska övergå till Super Batch-konceptet. Naturvårdsverkets yrkande i denna del ska därför avslås.

#### *Åtgärder för minskad elkonsumtion*

Hushållningen med elenergi är från samhällssynpunkt mycket angeläget. Som Naturvårdsverket anfört behövs det ett bättre underlag för att kunna göra en bedömning av vilka möjligheter det finns att på annat sätt minska förbrukningen av elenergi vid anläggningen. Utredningen avseende hushållningen med elenergi bör därför kompletteras på sätt som Naturvårdsverket yrkat.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga B  
Överklagande senast 2008-07-24



I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ulf Bjällås, miljörådet Rolf Svedberg, hovrättsrådet Liselotte Rågmark, referent, och hovrättsassessorn Anita Seveborg. Enhälligt.