

ÖVERKLAGANDE
2019-10-03

Ärendenr:
NV-06293-19

Mark- och miljööverdomstolen
svea.avd6@dom.se

Överklagande

Klagande: Naturvårdsverket
Virkesvägen 2
106 48 Stockholm

kontaktperson:
Olof Åkesson
010-698 14 87
olof.akesson@naturvardsverket.se

Motpart: SCA Obbola AB, 556147–1003
Linjevägen 33
913 80 Obbola

ombud:
Advokat Mikael Hägglöf och jur.kand. Robin Håkansson
Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB
Kungsgatan 44
111 35 Stockholm

Saken: Tillstånd till fortsatt och utökad produktion vid SCA
Obbola AB:s pappersbruk i Obbola, Umeå kommun

**Överklagat
avgörande:** Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom
med mål nr M 3065–18, meddelad den 19 augusti 2019

1. Yrkande

Naturvårdsverket yrkar *i första hand* att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens deldom, upphäver villkor 5.1 och att frågan om energihushållning istället skjuts upp under en prövotid samt föreskriver följande utredningsföreskrifter.

Bolaget ska genomföra en kartläggning av energianvändningen i verksamheten vid nuvarande produktion samt en motsvarande bedömning för sökt produktion. Kartläggningen och bedömningen ska omfatta ingående energiflöden, energiomvandlingar, egen användning av energi uppdelat på lämpliga delar av verksamheten samt externt levererad energi och omfatta alla typer av energibärare. I redovisningen ska ingå energiflödesdiagram för nuvarande respektive sökt produktion.

Bolaget ska på basis av energikartläggningen upprätta en energi-hushållningsplan. I planen ska redovisas möjliga åtgärder för att effektivisera energianvändningen och för att i så hög grad som möjligt använda förnybara energikällor. För varje åtgärd ska redovisas effekten av åtgärden, investerings- och driftskostnad samt beräkning av dess ekonomiska lönsamhet. Bolaget ska ange vilka åtgärder som behövs för att senast år 2025 respektive 2030 ha uppnått en energieffektivisering med minst 15 respektive 26 % mätt som el- respektive värmeförbrukning relativt produktionsmängden, samt uppnått en självförsörjningsgrad för el om minst 60 %. Åtgärder ska även redovisas för att andelen fossilt bränsle högst ska uppgå till 3 % såväl på kort som på längre sikt. Bolaget ska ange vilka av åtgärderna man åtar sig att genomföra samt inom vilken tid.

Redovisning av utredningarna till mark- och miljödomstolen ska ske senast ett år efter att domen vunnit laga kraft.

För det fall Mark- och miljööverdomstolen finner att slutliga villkor ska föreskrivas utan några ytterligare utredningar inom ramen för ett prövotidsförfarande yrkar Naturvårdsverket *i andra hand* att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens deldom, föreskriver villkor om högsta nivå för energianvändningen samt de tekniska åtgärder som ska vidtas. Vidare ska villkoret 5.1 avseende energihushållningsplan ändras på så sätt att det anges en skyldighet för bolaget att vidta skäliga åtgärder samt att en överlåtelse ges till tillsynsmyndigheten att meddela villkor om skäliga energihushållningsåtgärder framtagna inom ramen för energihushållningsplanen enligt villkor 5.1.

Villkoren ska därmed ha följande lydelse. I villkoret om energihushållningsplan markeras ändrade delar i jämförelse med överklagade villkoret med kursiv stil.

Villkor om tekniska åtgärder

Följande energieffektiviserande åtgärder ska vara vidtagna senast tre år efter att det nya tillståndet har tagits i anspråk.

Åtgärder i enlighet med vad bolaget redovisat i ansökan, bilaga MKB, avsnitt 8.5.3

- a) Minskad kylning av tunnlut till indunstningen, besparing minst 11 000 MWh per år.
- b) Förbättrad värmeväxling innan blandbäddfilter, besparing minst 4 400 MWh per år.
- c) Nypavvattning, besparing minst 19 000 MWh per år.
- d) Installation av rör för att fördela KF-massa till LF-torn, besparing minst 1 900 MWh per år.
- e) Sänkning av O₂-halten i sodapannan, besparing minst 4 100 MWh.

Åtgärder enligt BAT-slutsatser för produktion av massa, papper och kartong

BAT 31a. Hög torrsubstanshalt hos bark, genom effektiv pressning eller torkning, innebärande minst 42 % TS.

BAT 31o. Användning av effektiva vakuumpumpar.

Följande energieffektiviserande åtgärder ska vara vidtagna senast då ny sodapanna tas i drift.

BAT 31g. Återvinning av värme från upplösningstankar genom ventilationsskrubbar eller utrustning med motsvarande effektivitet.

BAT 32a. Hög torrsubstanshalt i svartluten, innebärande minst 78 %.

BAT 32b. Högt tryck och temperatur i sodapannan; minst tryck 100 bar och temperatur 510 gr C.

Villkor om förbrukningsnivåer

1. El- och värmeförbrukningen får högst uppgå till följande värden.

	El	El	Värme	Värme
	GJ/ton*	GJ/ton*	GJ/ton*	GJ/ton*
<i>fr.o.m.</i>	nya tillståndet tas i anspråk	2030	nya tillståndet tas i anspråk	2030
<i>Produktion av</i>				
Sulfatmassa (inkl. sotånga)	1,31	1,14	6,2	5,4
Returfibermassa	0,64	0,56	0,48	0,42
Liner	1,48	1,29	3,8	3,3

*90% torrhalt

Villkor om energihushållningsplan

5.1 *Åtgärder ska i skälig utsträckning vidtas för att effektivisera energianvändningen.* Bolaget ska årligen tillsammans med miljörapporten ge in en energihushållningsplan till tillsynsmyndigheten. I planen ska redovisas planerade energihushållningsåtgärder och arbete med bränsleval och elgenerering samt resultatet av genomförda åtgärder. Bolaget ska även redovisa vilka åtgärder som är tekniskt möjliga att genomföra, åtgärdernas effekter och kostnader, vilka åtgärder bolaget avser att vidta och motivering till

varför övriga redovisade åtgärder inte är rimliga. *Redovisningen ska minst omfatta åtgärder som ger en minskning av energiförbrukningen per ton produkt med i medeltal 2,7 % per år räknat över en fyraårsperiod.*

Tillsynsmyndigheten får meddela skäligen villkor om vilka energihushållningsåtgärder, framtagna inom ramen för planen, som ska genomföras och inom vilken tid.

Mot denna bakgrund ansöker Naturvårdsverket om att prövningstillstånd meddelas i målet.

2. Grunder och utveckling av talan

2.1. Grunder

Villkor ska baseras på de åtgärdskrav som är motiverade utifrån miljöbalkens regler, främst de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, och efter rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken ge uttryck för vilka åtgärder som verksamhetsutövaren ska vidta för att uppfylla kravet på bästa möjliga teknik (2 kap. 3 §) och kravet på hushållning med råvaror och energi (2 kap. 5 §).

En ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska innehålla tillräckligt underlag om energianvändning, förslag till försiktighetsmått och uppgifter i övrigt som gör det möjligt att bedöma hur bl.a. energihushållningsprincipen, uppfylls (22 kap. 1 § 1 och 4 miljöbalken).

Tillståndet ska, enligt 22 kap. 25 § första stycket p. 9 miljöbalken, bl.a. innehålla de villkor som behövs med avseende på hushållningen med naturresurser. Enligt tredje stycket samma bestämmelse får tillståndsmyndigheten överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta villkor av mindre betydelse.

Vidare får enligt 22 kap. 27 § första miljöbalken mark- och miljödomstolen vid meddelande av tillstånd skjuta upp frågan om villkor till dess att erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan.

För att tillståndet ska säkerställa att verksamheten uppfyller de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken behöver frågan om energihushållning skjutas upp under en prövotid. För det fall Mark- och miljööverdomstolen finner att slutliga villkor kan föreskrivas på nuvarande underlag bör såväl tekniska villkor samt villkor om förbrukningsnivå föreskrivas samt bör villkoret om energihushållningsplan ändras på så sätt att det framgår av villkoret att skäligen åtgärder ska vidtas och att det ges en delegation till tillsynsmyndigheten om att föreskriva åtgärder baserade på planen. Nedan redovisas närmare de omständigheter m.m. som Naturvårdsverket åberopar till stöd för vårt överklagande.

2.2. Mål för energieffektivisering

Som utgångspunkt för vilken energieffektivisering som bör förväntas inom olika samhällssektorer finns beslutade och överenskomna mål för Sverige och för EU. Riksdagen har den 19 juni 2018 beslutat att Sverige år 2030 ska ha 50 procent

effektivare energianvändning (lägre tillförd energi i förhållande till BNP) än 2005.¹ Målet innebär en minskning med 2,7 procent per år räknat över hela perioden. Inom EU har den 17 juli 2018 träffats en överenskommelse mellan EU-kommissionen, EU-parlamentet och ministerrådet vilken innebär som mål att uppnå 32,5 procent energieffektivisering till år 2030 i jämförelse med år 2005.² Detta innebär i genomsnitt en minskning med 1,6 procent per år under tidsperioden.

De beslut som riksdag och regering fattar om målsättningar för energi- och miljöpolitiken ger vägledning vid tillämpningen av miljöbalken. Detsamma gäller de internationella överenskommelser och åtaganden som Sverige gör som nation. Dessa målsättningar kan naturligtvis inte med automatik direkt tillämpas i ett enskilt fall. Naturvårdsverket menar dock att dem utgör grundläggande utgångspunkter för vad som bör krävas av olika verksamheter i landet. Tillståndsprövningen enligt miljöbalken är i sammanhanget ett viktigt styrmedel. Av förarbetena till införandet av 2 kap. 5 § miljöbalken framgår att en effektiv energianvändning och en ökad energihushållning är förutsättningar för att viktiga energi- och miljöpolitiska mål ska kunna nås.³

Från denna utgångspunkt är det upp till verksamhetsutövaren att visa och för prövningsmyndigheten att bedöma vilka krav som är rimliga att ställa i det enskilda fallet.

2.3. Mark- och miljödomstolens dom

I målet hos mark- och miljödomstolen framställde Naturvårdsverket förslag till utredningsföreskrift innebärande att bolaget skulle genomföra en kartläggning av energianvändningen i verksamheten och att bolaget därefter på basis av energikartläggningen skulle upprätta en energihushållningsplan.

Mark- och miljödomstolen har i sin deldom föreskrivit i villkor 5.1 att bolaget årligen ska ta fram en energihushållningsplan som ska ges in till tillsynsmyndigheten, vilken ska uppfylla vissa krav, och som därefter fortlöpande ska revideras. Domstolen har som skäl anfört att ett slutligt villkor som medför att bolaget kontinuerligt ska redovisa för tillsynsmyndigheten hur energiarbetet fortlöper är en lämplig lösning.⁴

Naturvårdsverket delar inte mark- och miljödomstolens bedömning och anser att villkor 5.1 inte tillför något substantiellt utöver det som redan gäller generellt enligt gällande lagstiftning och således inte är tillräckligt för att reglera frågan om energihushållning för bolagets verksamhet.

¹ Prop. 2017/18:228

² [http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/itre/inag/2018/07-17/ITRE_AG\(2018\)625417_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/itre/inag/2018/07-17/ITRE_AG(2018)625417_EN.pdf)

³ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 222

⁴ Se sid. 64 i den överklagade domen för mark- och miljödomstolens domskäl vad gäller energihushållning.

2.4. *Naturvårdsverkets bedömning av gällande rätt och praxis*

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.⁵ De huvudsakliga villkorstyper som förekommer i tillstånd och som bör övervägas är villkor om

- teknisk utformning av processen eller vilka energikällor som ska/inte ska användas,
- att energiförbrukningen får uppgå till en viss angiven mängd relativt produktionen, och
- villkor om löpande åtgärder inom ramen för en regelbundet uppdaterad energihushållningsplan.⁶ I vissa villkor om energihushållningsplaner ingår en överlåtelse till tillsynsmyndigheten att meddela villkor om åtgärder som ska vidtas.⁷

Mark- och miljödomstolen har enbart föreskrivit ett villkor om en energihushållningsplan, villkor 5.1. Villkoret innebär endast att bolaget åläggs att upprätta, uppdatera och till tillsynsmyndigheten skicka in en energihushållningsplan. Det ställs dock inga krav på att bolaget ska genomföra de åtgärder som identifierats inom ramen för förfarandet, såsom att bolaget t.ex. successivt ska vidta skäliga åtgärder.⁸ Någon delegation till tillsynsmyndigheten om att föreskriva åtgärder baserade på energihushållningsplanen ges inte heller. Detta innebär, enligt Naturvårdsverket, att frågan om energihushållning och vad som följer av 2 kap. 5 och 7 §§ miljöbalken i praktiken helt och hållet överläts till bolaget.

Naturvårdsverket noterar att för verksamheten gäller redan att bolaget årligen i sin miljörapport ska redovisa de betydande åtgärder som genomförts under året med syfte att minska verksamhetens energiförbrukning, se 5 § punkten 11 Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport. Tillsynsmyndigheten har även möjlighet att begära de ytterligare uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen har i domskälen lyft fram att bolaget omfattas av lagen (2014:266) om energikartläggning (LKL) samt lagen (2014:268) om vissa kostnads-nyttoanalyser på energiområdet. Naturvårdsverket menar att det finns betydande skillnader mellan den redovisning som görs inom ramen för LKL jämfört med de krav som ställs enligt miljöbalken. LKL avser energikartläggning på koncernnivå till skillnad från en tillståndsprövning enligt miljöbalken som avser en specifik anläggning. LKL innehåller krav på att det ska finnas

⁵ Se t.ex. MÖD 2009:17, 2011:23 och 2014:42 samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 juni 2014 i mål nr M 7429–13.

⁶ 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.

⁷ MÖD 2009:17 och 2011:23.

⁸ Se t.ex. villkor 22 i Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom den 1 mars 2018 i mål nr M 1012–09 (Mark- och miljööverdomstolens mål nr M 3434–18) och villkor 5 i Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom den 10 december 2018 i mål nr M 1611–16 (Mark- och miljööverdomstolens mål nr M 102–19). Även om Naturvårdsverket har invändningar mot en

sådan villkorskonstruktion medför den åtminstone att bolaget åläggs vidta åtgärder.

förslag på åtgärder, men inte att de ska genomföras. LKL anger att åtgärder som redovisas ska vara kostnadseffektiva, vilket dock görs ur ett företagsekonomiskt perspektiv, medan kraven i 2 kap. 5 § miljöbalken går längre, vilket har tydliggjorts i ett flertal domar från MÖD.⁹ Slutligen ställer LKL inte krav på redovisning av planen annat än på övergripande nivå till Energimyndigheten. Naturvårdsverkets uppfattning är att en energikartläggning enligt LKL kan användas som underlag i en tillståndsprövning. Den ersätter emellertid inte de krav som kan och ska ställas enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Detta gäller särskilt för energiintensiv och större processindustri, till vilket SCA Obbola otvivelaktigt räknas.

Mot bakgrund av ovanstående anser Naturvårdsverket att det sätt på vilket det överklagade villkoret om energihushållningsplan är utformat samt avsaknaden av ytterligare villkor innebär att regleringen av verksamheten i fråga om energihushållning inte är förenlig med 2 kap. 5 och 7 §§ miljöbalken samt Mark- och miljööverdomstolens praxis. Mark- och miljödomstolen har inte tillsett att det finns tillräckligt underlag för att bedöma vilka särskilda villkor som bör föreskrivas i tillståndet, utan helt lämnat det till att bestämmas inom ramen för tillsynen genom en energihushållningsplan. För energihushållningsplanen finns därtill en risk att det enbart kommer att vara företagsekonomiska överväganden som blir avgörande för vilka åtgärder som kommer att genomföras. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att det när möjliga åtgärder väl utretts också finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att fatta beslut om genomförande av miljömässigt motiverade och rimliga åtgärder för det fall det visar sig att bolaget har en ambitionsnivå som avviker från detta. Naturvårdsverket övergår nu till att redogöra för hur en sådan reglering bör utformas i detta mål.

2.5. Naturvårdsverket förstahandsyrkande

Naturvårdsverkets uppfattning är att liksom för övriga miljöaspekter bör för energihushållning så långt möjligt slutliga villkor föreskrivas i samband med tillståndsprövningen. För att detta ska vara möjligt fordras ett utförligt och komplett underlag i ansökan.

Naturvårdsverket har i sitt yttrande till mark- och miljödomstolen 2019-03-25 (avsnitt 3.6.3) påtalat ett antal brister i ansökan. En betydande brist är att den energikartläggning som i enlighet med LKL genomförts vid bolaget inte redovisas mer än översiktligt. Bolaget har uppgett (MKB, 8.5.3) att 23 åtgärdsförslag har tagits fram, varefter de fem ”mest lovande” beskrivs kortfattat. Besparings-effekten av åtgärderna uppges summerat till 40 GWh (145 TJ), vilket motsvarar 2,4 % av beräknad bränsleförbrukning vid idag tillståndsgiven produktion. Det framgår inte, men Naturvårdsverket uppfattar det som, att samtliga åtgärder avser värme. Förslag till åtgärder avseende elanvändning saknas därmed helt. Bolaget har inte åtagit sig att genomföra några åtgärder och inte heller redovisat kostnadskalkyler, vare sig för de fem namngivna åtgärderna eller de 18 övriga. Naturvårdsverket anser att det på detta underlag inte är möjligt att avgöra vilka åtgärder som är rimliga att genomföra med hänvisning till vad som åligger bolaget enligt 2 kap. 3, 5 och 7 §§ miljöbalken. Den redovisade besparingen för

⁹ Se MÖD 2007:56, MÖD 2008:23 och MÖD 2014:42.

de fem beskrivna åtgärderna, 2,4 %, är avsevärt lägre än vad som behövs för att uppnå det nationella målet till år 2030. Som redovisats ovan innebär detta mål i medeltal en *årlig* energieffektivisering med 2,7 %. Räknat från 2017 till 2030 innebär det ett behov av effektivisering av den specifika energiförbrukningen relativt produktionen med totalt 30 %.

Bolaget har uppgett (MKB, 8.5.3) att då huvuddelen av den processutrustning som föreslås för energieffektiviseringsåtgärder planeras att uppgraderas eller bytas ut kommer all ny utrustning att genomgå en energibedömning. Bolaget har i sitt yttrande daterat 2019-03-22 (aktbilaga 34), anfört att ”*När det gäller kommande energieffektiviseringsåtgärder är frågeställningen omfattande och delvis svårbesvarad*” men att bolaget avser att återkomma med efterfrågade uppgifter (avsnitt 4.5. Energi). Naturvårdsverket har dock inte noterat att några ytterligare uppgifter har inkommit i målet.

Naturvårdsverket har förståelse för att de ombyggnader som planeras gör att förutsättningarna för energieffektivisering förändras, rimligen förbättras, och att det behövs en förnyad energikartläggning. Den gjorda energikartläggningen bör utgöra grund för utformningen av de processavsnitt som byggs om. Naturvårdsverkets slutsats i målet hos mark- och miljödomstolen var att bolaget behövde revidera den gjorda energikartläggningen med hänsyn till planerade förändringar och göra den energibedömning som bolaget omtalar. För att målet inte avsevärt skulle komma att fördröjas yrkade Naturvårdsverket att frågan om energihushållning skulle skjutas upp och bolaget åläggas att utföra en utredning inom ramen för en provotid.

En annan brist i ansökan som Naturvårdsverket uppmärksammat är avsaknaden av den kostnad-nyttoanalys som ska göras enligt 3 § lagen (2014:268) om kostnads- och nyttoanalyser inom energiområdet. Bolaget har hävdade att det inte har tillgång till lämplig spillvärme av tillräckligt låg temperatur och att bolaget därför inte behöver göra någon sådan analys. Bolaget har dock inte styrkt detta påstående med några data eller andra sakuppgifter varför det inte går att bedöma om bolagets påstående är riktigt eller ej. Naturvårdsverket vill även påpeka att det med hjälp av värmepumpar kan vara möjligt att utvinna fjärrvärme även ur spillvärmeströmmar med förhållandevis låg temperatur. Vi noterar att så även till viss del redan sker vid SCA Obbola. Med en utbyggd fabrik torde dessa möjligheter öka i framtiden.

Andra frågor som behöver belysas bättre inom ramen för en provotidsredovisning är omfattningen av friblåsning av ånga och möjligheter att minska denna samt minimering av behov av olja som stödbränsle i mesaugn och fastbränslepanna. Naturvårdsverket noterar också att bolagets beräkningar att förbrukningen av fossil eldningsolja skulle komma att öka från 436 TJ (8 800 m³) till 841 TJ (18 600 m³) vid tillståndsgiven produktion, för att därefter minska till 342 TJ (4 800 m³) vid ansökt produktion. Det kan ifrågasättas om en sådan ökning på kort sikt är förenlig med hushållningsprincipen även om den senare skulle komma att minska.

Bolaget har i ansökan (Teknisk beskrivning, avsnitt 6.2, tabell 6.1) redovisat ångvärmeförbrukning vid tillståndsgiven och ansökt produktion. För respektive

process uppger bolaget oförändrad specifik förbrukning för returfibermassa och för liner, 0,5 respektive 4,0 GJ/ton, medan den specifika förbrukningen för sulfatmassa skulle minska från 6,5 till 6,0 GJ/ton massa. Ur tabellens data kan den summerade specifika ångvärmeförbrukningen för processen beräknas, vilken skulle öka från 8,1 GJ/ton liner till 8,5 GJ/ton liner vid sökt produktion, dvs en ökning med 4 %.

Vad gäller elförbrukningen (bilaga Teknisk beskrivning, avsnitt 7.2, tabell 7.1) uppges den specifika elförbrukningen vara oförändrad för ansökt produktion jämfört med tillståndsgiven produktion. Naturvårdsverket har med hjälp av bolagets uppgifter beräknat självförsörjningsgraden till 45 % år 2017, 54 % vid tillståndsgiven produktion och till 51–52 % vid ansökt produktion. Någon förbättring sker alltså inte vid ansökt produktion jämfört med tillståndsgiven produktion. Som Naturvårdsverket uppfattar det åstadkoms dessutom den ökade självförsörjningsgraden till stor del genom inköp av bränslen som används för att producera ineffektiv kondensel, inte genom effektiviseringar av elanvändningen eller elproduktionen.

Bolaget har redovisat ett antal åtgärder som genomförts under 2015–2017 (Ansökan, MKB, avsnitt 8.5.4). Det saknas dock uppgifter om vilken besparing dessa åtgärder har gett.

Som framgår av ansökan kommer betydande delar av processutrustningen att bytas ut: ny pappersmaskin, mesaugn, sodapanna, fastbränslepanna och returfiberlinje samt ny eller kompletterad indunstning. Naturvårdsverket bedömer det som rimligt att vid sådana omfattande nyinvesteringar bör energieffektiviteten kunna höjas betydligt, även om bruket även tidigare vidtagit energibesparande åtgärder för befintlig utrustning. Detta bör då resultera i en lägre specifik energiförbrukning. Så är dock inte fallet enligt bolagets redovisning i ansökan (bil. A Teknisk beskrivning, avsnitt 6 och 7).

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning har bolaget inte visat att utbyggnaden av fabriken kommer att ske med bästa möjliga teknik. Naturvårdsverket framförde i mark- och miljödomstolen att det skulle behövas väsentligt utökad underlag för att kunna ta ställning till slutliga villkor avseende energihushållning.¹⁰ Samtidigt ansåg Naturvårdsverket att med tanke på de ändrade förutsättningarna som utbyggnaden skulle komma att innebära var det lämpligt att frågan om slutliga villkor kunde skjutas upp under en provotid.

Naturvårdsverket kan konstatera att det alltjämt saknas underlag för att ta ställning till vilka villkor som är lämpliga att föreskriva för nu aktuell verksamhet. Som ovan nämnts är det fråga om en större, elintensiv processindustri med hög potential för hushållning och effektivisering i verksamheten. I likhet med Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2014-06-27 med mål nr M 7429–13 bör bolaget utreda frågan för att det sedermera ska kunna fastställas slutliga villkor för verksamheten.

¹⁰ Se Naturvårdsverkets yttrande till mark- och miljödomstolen den 25 mars 2019.

Avslutningsvis vill Naturvårdsverket förtydliga att vi bedömer att ett villkor om en löpande energihushållningsplan bör kunna ingå som en del av de slutliga villkoren, men bör lämpligen fastställas tillsammans med övriga villkor efter prövotidsförfarandet.

2.6. Naturvårdsverkets andrahandsyrkande

2.6.1. Villkor om energihushållningsplan

Utöver de tekniska åtgärder och förbrukningsnivåer som kan bedömas vid tillståndsprövningen är det ofta lämpligt att kombinera sådana eventuella slutliga villkor med ett villkor om en fortlöpande energihushållningsplan, vilket mark- och miljödomstolen också beslutat om. En energihushållningsplan är framåt-syftande och ska innehålla förslag på åtgärder i syfte att hushålla med energi. Villkor om energihushållningsplan kan således innebära ett tydligt krav på verksamheten att löpande följa upp och genomföra flera åtgärder, som var för sig kan vara mindre omfattande. Syftet är att verksamhetsutövaren med vissa angivna tidsmellanrum till tillsynsmyndigheten redovisar en energihushållningsplan vari planerade energihushållningsåtgärder samt resultat av genomförda åtgärder framgår.

Naturvårdsverket menar att för att det ska säkerställas att med utgångspunkt från energihushållningsplanen miljömässigt motiverade och rimliga åtgärder verkligen genomförs behöver det dels i villkoret framgå att bolaget ska vidta skäliga åtgärder, dels bör tillståndet innehålla en delegation till tillsynsmyndigheten om att föreskriva vilka åtgärder som verksamhetsutövaren ska vidta. Sådana delegationer förekommer också i praxis, se MÖD 2009:17, 2011:23 och 2014:42 (underinstansens dom). I de två senare målen begränsades delegationen till ”skäliga åtgärder”, i det första var delegationen helt utan begränsning.

Naturvårdsverket vill i detta sammanhang särskilt framhålla att de åtgärder som kan bli aktuella för beslut inom ramen för en delegation är sådana som bolaget själv arbetat fram inom ramen för villkor 5.1. Under förutsättning att bolaget fullgör de åtaganden som följer av villkoret är det Naturvårdsverkets övertygelse att tillsynsmyndigheten kommer att ha tillräckligt goda förutsättningar för att kunna fatta välgrundade beslut. För det fall att bolaget skulle motsätta sig tillsynsmyndighetens beslut har bolaget möjlighet att överklaga det.

Naturvårdsverkets uppfattning är sålunda att ett villkor om en löpande energihushållningsplan kan vara lämpligt som slutligt villkor i kombination med andra villkor, t.ex. villkor om tekniska åtgärder och nivå för energiförbrukningen.

2.6.2. Övriga slutliga villkor

För det fall Mark- och miljööverdomstolen inte delar Naturvårdsverkets uppfattning om underlaget i målet utan istället bedömer att detta är tillräckligt för att föreskriva slutliga villkor tvingas Naturvårdsverket att på ett bristfälligt underlag ta ställning till vilka övriga villkor utöver energihushållningsplan som bör föreskrivas. Eventuella brister i underlaget får i detta fall falla tillbaka på sökanden.

Villkor om förbrukningsnivåer och självförsörjningsgrad elektricitet

Med dessa förbehåll har Naturvårdsverket med utgångspunkt från av bolaget uppgiven nuvarande förbrukning av elektricitet respektive värme, en effektiviseringstakt i nivå med det nationella målet (i genomsnitt 2,7 % per år) samt med en marginal till villkoret på 10 %, räknat fram vilka förbrukningsnivåer som bör sättas som villkor fr.o.m. ianspråktagandet av det nya tillståndet respektive fr.o.m. år 2030. Bolagets uppgifter för ansökt produktion och Naturvårdsverkets yrkanden visas i tabell 1 och 2 nedan.

	Bolaget beräknat	NV yrkande villkor	NV yrkande villkor
<i>Elförbrukning</i>	GJ/ton	GJ/ton	GJ/ton
	Ansökt produktion	fr.o.m. nya tillståndet tas i anspråk	fr.o.m. 2030
<i>Produktion av</i>			
Sulfatmassa (inkl. sotånga)	1,37	1,31	1,14
Returfibermassa	0,67	0,64	0,56
Liner	1,55	1,48	1,29

Tabell 1 Elförbrukning

Anm. Naturvårdsverket har räknat om förbrukningssiffrorna till GJ istället för kWh, d.v.s. vi använder SI-enheter vilket underlättar jämförelser mellan olika energiformer såsom bränsle, värme och el.

	Bolaget beräknat	NV yrkande villkor	NV yrkande villkor
<i>Värmeförbrukning</i>	GJ/ton	GJ/ton	GJ/ton
	Ansökt produktion	fr.o.m. nya tillståndet tas i anspråk	fr.o.m. 2030
<i>Produktion av</i>			
Sulfatmassa (inkl. sotånga)	6,0	6,2	5,4
Returfibermassa	0,5	0,48	0,42
Liner	4,0	3,8	3,3

Tabell 2 Värmeförbrukning

Villkor om tekniska åtgärder

Vad gäller tekniska åtgärder har Naturvårdsverket utgått från att det är rimligt att vidta de åtgärder som bolaget själv uppger som ”mest lovande” (MKB avsnitt 8.5.3). Utöver detta anger bolaget att man identifierat 18 möjliga åtgärder vilka inte beskrivits. Sannolikt skulle även några av dessa kunna ha bedömts som rimliga utifrån miljöbalkens hänsynsregler. Såsom Naturvårdsverket utformat andrahandsyrkandet för en energihushållningsplan bör det innebära en skyldighet för bolaget att redovisa även dessa åtgärder till tillsynsmyndigheten.

Vidare kan ur bolagets redovisning av BAT-slutsatser i miljörapport för 2018 utläsas att det finns ett antal BAT-slutsatser vad gäller energihushållning som inte uppfylls eller för vilka det bör finnas möjlighet till förbättring. För de BAT-slutsatser som bolaget medger att de inte uppfyller saknas det närmare motivering. Inte heller i handlingarna i detta mål har bolaget visat att det skulle vara orimligt att uppfylla dessa åtgärder. Naturvårdsverket anser därför att de ska föreskrivas i villkor. Naturvårdsverket ger följande specifika kommentarer om BAT-slutsatserna.

BAT 31a. Hög torrsubstanshalt hos bark, genom effektiv pressning eller torkning. Bolaget uppger i miljörapporten att torrsubstansen i bark är 40 %, vilket man anser innebär att BAT är uppfyllt. Naturvårdsverkets erfarenhet är dock att det med moderna barkpressar som finns vid andra massabruk går att komma upp till minst 42 % TS. Med torkning går det att komma ännu högre.

BAT 31g. Återvinning av värme från upplösningstankar, t.ex. genom ventilationsskrubbar. Bolaget uppger att detta inte tillämpas och avser inte vidta några åtgärder eftersom bolaget ”uppfyller flertalet krav i BAT 31”. Naturvårdsverket anser att det finns möjlighet att med denna åtgärd höja energi-effektiviteten och att bolaget inte har visat att åtgärden skulle vara orimlig. Det faktum att bolaget uppfyller andra krav utgör i sig inte skäl för att inte vidta även denna åtgärd.

BAT 31o. Användning av effektiva vakuumpumpar. Bolaget uppger att detta inte tillämpas, med samma motivering som för BAT 31g, och av samma skäl anser Naturvårdsverket att åtgärden bör genomföras.

BAT 32a. Hög torrsubstanshalt i svartluten. Bolaget uppger att TS-halten idag är ca 78 %, och att en ny indunstning och sodapanna avses dimensioneras för samma TS-halt. Som framgår av BREF-dokumentet¹¹ utformas nya sodapannor idag för en TS-halt på upp till 85 % TS. Med högre TS-halt följer större energieffektivitet och större möjlighet till elproduktion. En nackdel kan dock finnas med att utsläppen av kväveoxider tenderar att öka p.g.a. högre förbränningstemperatur. Naturvårdsverket anser att som en undre gräns bör föreskrivas att TS-halten ska uppgå till minst 78 %.

BAT 32b. Högt tryck och hög temperatur i sodapannan; i nya sodapannor kan trycket vara minst 100 bar och temperaturen 510 gr C. ”. I miljörapportens BAT-redovisning uppger bolaget att ”det inte var ekonomiskt försvarbart att välja 515 gr C”, vilket alltså avser den befintliga sodapannan. Bolaget har i ansökan uppgett att den nya sodapannan ”förutsätts ha samma höga ångdata som nuvarande panna, 110 bar och 505 C”. Naturvårdsverket anser att när det är fråga om installation av ny processutrustning bör denna alltid motsvara BAT om bolaget inte tydligt kan motivera avvikelserna.

2.6.3. Sammanfattning yrkande om villkor i andra hand

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att, i det fall slutliga villkor ska föreskrivas på befintligt underlag, ska villkor om förbrukningsnivåer och

¹¹ PP revised BREF 2015, avsnitt 3.1.11. <https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>

tekniska åtgärder föreskrivas samt villkoret om energihushållningsplan ändras i enlighet med vad som framgår ovan.

3. Prövningstillstånd

Av 49 kap. 14 § rättegångsbalken följer bl.a. att prövningstillstånd ska meddelas om det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till (ändringsdispens) och att det är av vikt för ledning av rätts-tillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens).

Naturvårdsverket anser att det finns skäl att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till eftersom frågan om energihushållning har reglerats på ett sådant sätt att tillståndet inte uppfyller kraven enligt 2 kap. 5 och 7 § miljöbalken. Mark- och miljödomstolens deldom innebär att frågan i praktiken helt överlåtits till bolaget eftersom bolaget enligt deldomen varken nu eller i framtiden åläggs att vidta några energieffektiviseringsåtgärder. Det finns en uppenbar risk för att endast åtgärder som är lönsamma ur företagsekonomiska utgångspunkter blir genomförda och inte de som är motiverade utifrån 2 kap. miljöbalken (MÖD 2009:17, 2011:23 och 2014:42). Enligt Naturvårdsverket är en sådan reglering otillfredsställande, särskilt sett i ljuset av att energihushållningsfrågan utgör en väsentlig del i strävan att uppnå målet om hållbar utveckling.

Naturvårdsverket kan konstatera att frågan om hur energieffektivisering kan regleras i ett tillstånd för närvarande är föremål för prövning i sak i åtminstone tre mål hos Mark- och miljööverdomstolen (Mark- och miljööverdomstolens mål nr M 3434–18, M 102–19 och M 2578–19). Vi ser därmed ett behov av att Mark- och miljööverdomstolen fastslår hur frågan lämpligen bör regleras.

Naturvårdsverket anser således att prövningstillstånd ska meddelas.

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschef Stefan Nyström.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit enhetschef Karin Dunér, miljöjurist Caroline Appelberg och teknisk handläggare Olof Åkesson, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Stefan Nyström

Olof Åkesson

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till:
Länsstyrelsen Västerbotten