

YTTRANDE

2020-10-30

Ärendenr:

NV-00655-20

Mark och miljödomstolen vid
Östersunds tingsrätt
mmd.ostersund@dom.se

Yttrande i mål nr M 3780-19, angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och ändrad produktion vid anläggningen SCA Ortviken, Sundsvalls kommun; nu fråga om villkor för verksamheten

Med anledning av domstolens kungörelse, aktbilaga 40, anför Naturvårdsverket följande.

SCA Graphic Sundsvall AB (bolaget) har ansökt om tillstånd till fortsatt och ändrad produktion vid SCA Ortviken. Mark- och miljödomstolen har i deldom den 3 juli 2020 förklarat verksamheten tillåtlig och meddelat byggnadstillstånd. Nu aktuell fråga avser villkor för verksamheten.

Naturvårdsverkets yttrande i målet avgränsas till att enbart beröra frågan om energihushållningsplan för verksamheten.

1. Inställning och yrkanden

Naturvårdsverket yrkar att följande slutliga villkor föreskrivs.

Slutligt villkor

NV1 Åtgärder ska i skälig utsträckning successivt vidtas för att effektivisera och hushålla med energi och för att minimera användningen av icke förnyelsebara bränslen.

Bolaget ska i samråd med tillsynsmyndigheten ta fram en energihushållningsplan. I planen ska redovisas bolagets arbete med energieffektivisering, bränsleval och egen elgenerering. Energihushållningsplanen ska ges in till tillsynsmyndigheten senast ett år efter att domen vunnit laga kraft och därefter revideras fortlöpande och ges in till tillsynsmyndigheten vart fjärde år, eller med annat intervall som tillsynsmyndigheten bestämmer.

Av planen ska åtminstone följande framgå:

- vilka åtgärder som är tekniskt möjliga att genomföra, kostnaderna, energibesparing och annan effekt på energihushållningen.
- kostnadskalkyler omfattande åtminstone total investeringskostnad och återbetalningstid beräknad på åtgärdens tekniska livslängd.
- vilka åtgärder bolaget åtar sig att genomföra under den närmaste fyraårsperioden samt motivering till varför övriga åtgärder inte anses rimliga.

Bolaget ska årligen i samband med ingivande av miljörapporten till tillsynsmyndigheten redovisa det gångna årets arbete med energihushållning, hur planen följts, vilka åtgärder som genomförts och vilka eventuella justeringar av planen som bolaget avser att göra under det kommande året.

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

2. Grunder

Naturvårdsverkets yrkande i målet avser åtgärder som krävs för att säkerställa att verksamheten uppfyller miljöbalkens krav på nyttjande av bästa möjliga teknik samt på hushållning med energi och val av förnybara energikällor (2 kap. 3 och 5 §§). För att tillsynsmyndigheten ska kunna göra en rimlighetsbedömning enligt 2 kap 7 § miljöbalken av i planen presenterade åtgärdsalternativ innehåller yrkat villkor krav på att planen bland annat ska innehålla kostnadskalkyler.

Med anledning av att bolaget inte åtagit sig att genomföra några konkreta energihushållande åtgärder, men angett att det finns ett antal identifierade åtgärder som måste utvärderas på nytt i och med nu förestående förändringar i verksamheten (se närmare avsnitt 4.2), anser Naturvårdsverket att det är lämpligt och rimligt att planen ges in till tillsynsmyndigheten inom ett år från det att domen med villkoret vunnit laga kraft.

Enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken får tillståndsmyndigheten överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta villkor av mindre betydelse. Frågan om genomförande av rimliga åtgärder som bolaget presenterat i sin energihushållningsplan är en sådan fråga av mindre betydelse som kan delegeras till tillsynsmyndigheten. Lämpligheten i att förena ett villkorskrav på framtagande av energihushållningsplan med en delegation till tillsynsmyndigheten följer även av praxis, se närmare avsnitt 4.2.

3. Bakgrund

Mark- och miljödomstolen har i deldom den 3 juli 2020 förklarat ansökt verksamhet tillåtlig och meddelat byggnadstillstånd. Frågor som nu ska hanteras i målet avser villkor för verksamheten.

Bolagets ansökan avser i huvudsak en befintlig verksamhet. I ansökningshandlingarna presenterades inledningsvis två alternativa scenarion; att fortsätta bedriva verksamheten som idag eller att delvis ersätta pappersproduktion med produktion av avsalumassa samt att göra de byggnationer och andra förändringar som krävs för att tillverka avsalumassa. Bolaget har därefter förklarat att endast driftscenariot med tillverkning av avsalumassa är aktuellt.

Naturvårdsverket har tidigare i målet efterfrågat komplettering av ansökan avseende verksamhetens energiförbrukning och möjliga energibesparande åtgärder.

I begärd komplettering, *PM ang. råvaru- och energihushållning till Bemötande av Naturvårdsverkets (aktbilaga 16) och länsstyrelsens yttrande (aktbilaga 17)*¹ anger bolaget att de bedömningar som hittills är gjorda och presenterade avseende energiförbrukning kan komma att förändras under arbetet med installationer för tillverkning av CTMP. Vad gäller möjliga energisparande projekt så anges att det finns en lista med projektförslag, men att med anledning av de förändringar som nu planeras med installationer för tillverkning av CTMP-massa och nedläggning av en pappersmaskin så behöver dessa åtgärder omvärderas utifrån de nya förutsättningarna.

Naturvårdsverket har dels av resursskäl, dels med anledning av att underlaget enligt vad som återgetts ovan inte möjliggör utvärderingar av konkreta energibesparande åtgärder, valt att avgränsa detta yttrande till frågan om energihushållningsplan.

4. Utveckling av talan

4.1. Energiintensiv verksamhet

Skogsindustrin står för ca 40 % av elanvändningen inom industrin och inom skogsindustribranschen är bruk som likt Ortvikens bruk tillverkar mekanisk massa de mest elintensiva med hög förbrukning och låg egen elproduktion. Av samtliga svenska massa- och pappersbruk hade Ortvikens bruk år 2017 den näst största förbrukningen av elektricitet, 1680 GWh per år. Med hänsyn tagen till egen elproduktion hade Ortvikens bruk den näst största nettoförbrukningen av el, 1617 GWh. År 2018 förbrukades vid verksamheten 1650 GWh elenergi, vilket såvitt Naturvårdsverket känner till, innebär att bolaget är Sveriges tredje största enskilda elförbrukare.

Under 2017 och 2018 hade bolaget en ökad användning av fossil eldningsolja. En kall vinter, brist på pellets i Europa och att SCA Ortviken gick in och ersatte en stor del av SCA Östrands leverans av spillvärme till Sundsvalls Energi AB har angetts som förklaring.²

¹ Aktbilaga 20.

² Aktbilaga 20.

4.2. *Energihushållningsvillkor*

Som framgår ovan är det i förevarande mål fråga om en verksamhet med mycket stor energianvändning. Det är därför av vikt att i samband med prövningen säkerställa att verksamheten kommer att bedrivas med bästa möjliga energieffektiva teknik och att bolaget åläggs att kontinuerligt arbeta med verksamhetens energieffektivisering. Detta gäller även arbetet med att minska användningen av fossila bränslen.

Hushållning med råvaror och energi är centrala frågor i miljöbalken. Vikten av energihushållning betonas i såväl 1 kap. 1 § miljöbalken som i bestämmelsen i 2 kap. 5 § som anger att alla som bedriver en verksamhet ska hushålla med energi och i första hand välja förnybara energikällor.

I propositionen till miljöbalken understryks vikten av en effektiv energianvändning särskilt och det anges att en ökad energihushållning är en förutsättning för att viktiga energi och miljöpolitiska mål skall kunna nås. Därför, anges det, bör alla verksamhetsutövare ha en effektiv energianvändning och hushålla med energi.³

Under senare tid har betydelsen av energihushållning för ett framtida hållbart samhälle blivit än mer uppenbar. Riksdagen har beslutat om mål att energianvändningen ska minska med 50 % i relation till BNP från 2005 till 2030, vilket innebär en genomsnittlig effektiviseringstakt på 2,7 % per år. Detta mål är inte bindande för enskilda aktörer, men visar på behovet av att effektiva energihushållningsåtgärder vidtas i enlighet med 2 kap 5 § miljöbalken.

Även vid bedömningen av vad som enligt 2 kap 3 § miljöbalken utgör bästa möjliga teknik för en verksamhet ska hänsyn tas till energiförbrukning. Enligt lagstiftaren ska den teknik som ger bäst resultat för miljön i stort väljas, vilket enligt exempel i förarbetena kan innebära att en energisnål teknik ska väljas framför en som innebär minskade utsläpp.⁴

Som angetts inledningsvis avstår Naturvårdsverket från att framföra krav på specifika energihushållande åtgärder. Verket vill ändå framhålla vikten av att energieffektiva teknik- och processlösningar väljs. Kravet på nyttjande av bästa möjliga teknik gäller dock inte enbart vid som nu större förändringar i verksamheten, utan även vid mindre förändringar i den fortlöpande driften. Ett verktyg för att säkerställa att även framtida, mindre, justeringar i teknikval och processer utformas på ett energieffektivt sätt är fastställande av villkor med tydliga krav på ett kontinuerligt arbete med förbättrad energihushållning.

Syftet med en energihushållningsplan är att säkerställa att verksamhetsutövaren kontinuerligt utvärderar verksamhetens energi- och bränsleanvändning och successivt vidtar åtgärder för att förbättra hushållningen, så att verksamheten vid var tid uppnår kraven i 2 kap 3 och 5 §§ miljöbalken. Ett löpande arbete med energihushållning är således relevant för såväl nya som äldre verksamheter. För att syftet med planen ska uppnås är det viktigt att villkoret inte blir för generellt

³ Prop 1997/98:45 s 222 Del 1.

⁴ Prop 1997/98:45 s 216-217 Del 1.

utformat utan tydligt anger vilka nödvändiga utredningsparametrar planen ska innehålla. För att tillsynsmyndigheten ska kunna göra en rimlighetsbedömning enligt 2 kap 7 § miljöbalken av presenterade åtgärder är det viktigt att det i villkoret anges att såväl åtgärders energibesparing som dess kostnader redovisas. Här ska påpekas att Mark- och miljööverdomstolen påtalat att villkor som baseras på 2 kap 5 och 7 §§ kan vara mer långtgående än vad som är lönsamt från enbart företagsekonomiska utgångspunkter.⁵ I samma mål (MÖD 2019:17) angav Mark- och miljööverdomstolen att planeringen för en successivt förbättrad energihushållning bör vara framåtsyftande och att bolaget därför bör åläggas att årligen till tillsynsmyndigheten redovisa uppgifter om både planerade energihushållningsåtgärder och redovisning av genomförda åtgärder. Naturvårdsverket delar denna uppfattning och har därför i yrkat villkor angett att arbetet med planen årligen ska redovisas till tillsynsmyndigheten.

4.3. Delegation

För att säkerställa att arbetet med energihushållningsplanen leder till faktiska förbättringar bör tillsynsmyndigheten bemyndigas att ställa krav på genomförande av åtgärder. En sådan delegation gör det tydligt för alla parter att tillsynsmyndigheten har ett utrymme att agera utifrån de åtgärdsförslag som bolaget utrett och presenterat i planen.

4.4. Praxis

Det finns ett tydligt stöd i praxis för att villkor om energihushållning bör omfatta en plan för energihushållning och att det därtill är lämpligt att tillsynsmyndigheten delegeras möjligheten att föreskriva villkor om genomförande av åtgärder enligt energihushållningsplanen (se här bland annat MÖD 2009:17 Scania CV, MÖD 2011:23 Perstorp Oxo samt Mark- och miljööverdomstolens domar den 13 mars 2019 i mål nr M 5414-18 Vattenfall, den 28 november 2019 i mål nr M 3434-18 Boliden Mineral samt nu senast den 28 september i mål nr M 102-19 Domsjö Fabriker).

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjurist Karin Bäckström samt teknisk handläggare Hanna Mori, den förstnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Karin Bäckström

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

⁵ MÖD 2019:17.

Kopia till:
Bolaget (genom ombud)
Länsstyrelsen Västernorrland