

ÖVERKLAGANDE
2020-10-20

Ärendenr:
NV-07941-20

Mark- och miljöoverdomstolen vid Svea
hovrätt
svea.avd6@dom.se

Överklagande

Klagande: Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

kontaktperson:
Caroline Appelberg

Motpart: SCA Biorefinery Östrand Aktiebolag, 559111-7956
851 88 Sundsvall

ombud:
Advokaterna [REDACTED]
Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB
Kungsgatan 44
111 35 Stockholm

Saken: Ansökan om tillstånd till uppförande och drift av
bioraffinaderi m.m. vid SCA Östrand i Timrå kommun

**Överklagat
avgörande:** Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen,
deldom med mål nr M 757-19, meddelad den 30
september 2020

1. Yrkande

Naturvårdsverket yrkar att Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd samt ändrar mark- och miljödomstolens deldom på så sätt att villkor 24 ges följande lydelse.

Villkor 24 Energi

Anläggningen ska utformas och drivas med hög energieffektivitet. Bolaget ska efter idrifttagande fortlöpande, allt eftersom erfarenheter vinnas av anläggningens drift, i skäligen utsträckning vidta åtgärder för att ytterligare förbättra energieffektivitet och hushållning med energi. Bolaget ska senast fyra år efter att anläggningen tagits i drift ge in en energihushållningsplan till tillsynsmyndigheten. I planen ska redovisas bolagets arbete med energieffektivisering och bränsleval. Planen ska därefter revideras fortlöpande och ges in till tillsynsmyndigheten vart fjärde år, eller med annat intervall som tillsynsmyndigheten bestämmer.

Av energihushållningsplanen ska åtminstone följande framgå.

- Vilka åtgärder som är tekniskt möjliga att genomföra samt kostnaderna och energibesparingen för dessa.
- Kostnadskalkyler omfattande minst total investeringskostnad och återbetalningstid, grundad på åtgärdens livscykelkostnader.
- 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.

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

Vidare yrkar Naturvårdsverket Mark- och miljööverdomstolen överlåter till tillsynsmyndigheten att meddela skäligen villkor om vilka energihushållningsåtgärder, framtagna inom ramen för energihushållningsplanen, som ska genomföras och inom vilken tid.

2. Grunder och utveckling av talan

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 §).

Enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken får tillståndsmyndigheten överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta villkor av mindre betydelse.

För att tillståndet ska säkerställa att verksamheten uppfyller de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken behöver den av Naturvårdsverket yrkade

ändringen av villkor 24 jämte delegationen avseende villkor om energihushållning föreskrivas. Nedan redovisas närmare de omständigheter m.m. som Naturvårdsverket åberopar till stöd för vårt överklagande.

2.1. Bakgrund

2.1.1. Inledning

SCA Biorefinery Östrand AB (bolaget) har bl. a. ansökt om tillstånd att anlägga ett bioraffinaderi i anslutning till SCA Graphic Sundsvall AB:s sedan tidigare tillståndsgivna verksamhet. Mark- och miljödomstolen har lämnat tillstånd till den sökta verksamheten. Inledningsvis vill Naturvårdsverket betona att det är angeläget och positivt att den tillståndsgivna verksamheten, ett bioraffinaderi, kommer till stånd. Naturvårdsverket noterar att bolaget erhållit verkställighetsförordnande och att det villkor som nu överklagas inte försenar de anläggningsarbeten som ska utföras eller idrifttagandet av anläggningen i övrigt.

2.1.2. Mark- och miljödomstolens dom

I målet hos mark- och miljödomstolen, såvitt nu är fråga, framställde Naturvårdsverket yrkanden innebärande att bolaget skulle upprätta och uppdatera en energihushållningsplan med visst innehåll samt att tillsynsmyndigheten, utifrån den planen, skulle ha rätt att meddela villkor om skäliga energihushållningsåtgärder.

Mark- och miljödomstolen föreskrev genom villkor 24 att bolaget inom viss tid ska ta fram och till tillsynsmyndigheten ge in en energihushållningsplan, vilken ska uppfylla vissa krav, och som därefter fortlöpande ska revideras och ges in till tillsynsmyndigheten vart fjärde år eller med annat intervall som tillsynsmyndigheten bestämmer. Mark- och miljödomstolen fann att det inte var motiverat att i tillståndet ytterligare reglera fråga om energihushållning (se mark- och miljödomstolens deldom s. 168).

Naturvårdsverket delar inte mark- och miljödomstolens bedömning. Naturvårdsverket anser att villkoret i dess nuvarande utformning inte med tillräcklig tydlighet innebär krav på att anläggningen utformas och drivs med hög energieffektivitet samt löpande vidtar åtgärder för att ytterligare förbättra anläggningen i dessa avseenden. Vidare är en delegation till tillsynsmyndigheten nödvändig för att tillförsäkra att bolaget i framtiden och efter idrifttagande vidtar tillräckliga åtgärder samtidigt som en energihushållningsplan, med den utformning som Naturvårdsverket förordar, möjliggör för tillsynsmyndigheten att fatta väl underbyggda beslut. Mark- och miljödomstolens deldom behöver därför ändras i enlighet med detta.

2.2. Villkor om energihushållning

Naturvårdsverket delar mark- och miljödomstolens bedömning att den sökta verksamheten är energiintensiv och att bolagets åtaganden inte är tillräckligt tydliga för att omfattas av det allmänna villkoret. Men till skillnad från mark- och miljödomstolen anser Naturvårdsverket att villkor 24 i dess nuvarande

utformning inte är en tillräcklig reglering. Villkoret innebär att bolaget ska ge in en energihushållningsplan som ska revideras löpande med ett visst intervall. Därutöver ska bolaget årligen redovisa det gångna årets arbete m.m. i miljörapporten. Naturvårdsverket kan konstatera att det saknas krav avseende såväl att verksamheten ska drivas med hög energieffektivitet som att verksamhetsutövaren fortlöpande och i skäligen utsträckning ska vidta åtgärder för ökad energihushållning. Naturvårdsverket anser inte att vad som redan följer av de allmänna hänsynsreglerna är en tillräcklig reglering i detta fall.

Ett argument som framfördes i mark- och miljödomstolen är att det är fråga om en ny verksamhet som får förväntas utformas med hög energieffektivitet i enlighet med vad bolaget redovisat i målet. Naturvårdsverket gör i denna del bedömningen att även om det är fråga om en helt ny verksamhet är tillståndet inte begränsat i tid. En energihushållningsplan är framåtsyftande och ska innehålla förslag på åtgärder i syfte att hushålla med energi. Villkor om energihushållningsplan innebär således 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. Ett sådant löpande arbete är relevant för såväl nya som äldre verksamheter. De slutliga villkor som föreskrivs i samband med tillståndsprövningen måste givetvis avse en längre period framåt i tiden efter det att anläggningen tagits i drift. Det ska därtill tilläggas att MÖD i flera fall har ansett att arbetet med förbättrad energihushållning bedrivs bäst genom att kontinuerligt och successivt förbättra hushållningen genom stegvisa åtgärder. Det har reglerats genom villkor med krav på att åtgärder ska vidtas i enlighet med en energihushållningsplan som ska tas fram av bolaget och regelbundet uppdateras (jmf MÖD 2009:17 och MÖD 2011:23).

Vad gäller tidpunkten för när den första energihushållningsplanen ska ges in till tillsynsmyndigheten anser Naturvårdsverket att det är mer lämpligt att knyta den tiden till fyra år efter idrifttagande istället för att som mark- och miljödomstolen gjort, knyta tidpunkten till igångsättningstidens slut. Detta eftersom att knyta tidpunkten till igångsättningstidens slut kan riskera att bli otydligt beroende på när olika delar av verksamheten tas i drift.

2.2.1. Lagen om energikartläggning

Mark- och miljödomstolen har angett att verksamheten omfattas av lagen (2014:266) om energikartläggning vid stora företag, EKL, vilket innebär återkommande kartläggningar samt att tillsynsmyndigheten får besluta om de föreläggande som behövs för tillsynen. Naturvårdsverket vill här påpeka att EKL avser energikartläggning på koncernnivå och att tillståndsprövning enligt miljöbalken avser en specifik anläggning.

Därutöver avser de krav som ställs en redovisning på en övergripande nivå till Statens Energimyndighet som är tillsynsmyndighet för EKL. Kravnivån är att åtgärder som redovisas ska vara kostnadseffektiva, vilket utgår från ett företagsekonomiskt perspektiv. Naturvårdsverket kan konstatera att kraven enligt miljöbalken går längre än så (jmf MÖD 2009:17).

Slutligen innehåller EKL visserligen krav på att det ska finnas förslag på åtgärder men inte att de ska genomföras. Detsamma avser eventuella tillsynsåtgärder som Statens Energimyndighet kan vidta och som t. ex. kan avse kontroll av att en energikartläggning har utförts, att kartläggningen har utförts i enlighet med EKL samt kontroll av att de energilednings- och miljöledningssystem innehållande energikartläggning som krävs finns. Några tillsynsåtgärder som avser att åtgärder ska vidtas är inte möjliga att kräva med stöd av EKL.

2.3. Delegation

Enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken får domstolen överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta om villkor av mindre betydelse. En sådan överlåtelse till tillsynsmyndigheten är vanligt förekommande. Skäl för detta kan vara att det inte är tillräckligt utrett i detalj hur en fråga ska lösas. Ett annat skäl kan vara att de tekniska processförutsättningarna successivt förändras och att det därför löpande behöver tas ställning till vilka åtgärder som ska vidtas och vilka villkor som ska gälla.

För att inte riskera att ett villkor med krav på att ta fram och löpande uppdatera en energihushållningsplan blir verkningslöst anser Naturvårdsverket att en delegation till tillsynsmyndigheten med möjlighet att ställa krav på genomförande av skäligen åtgärder är nödvändig. En sådan delegation gör det bl.a. tydligt för alla parter att tillsynsmyndigheten har ett utrymme att agera utifrån de åtgärdsförslag som Bolaget utrett och presenterat i planen.

En återkommande invändning mot att föreskriva en sådan delegation är att det i förevarande fall inte är fråga om villkor av mindre betydelse. Naturvårdsverket kan konstatera att för att kunna åstadkomma betydande framsteg vad gäller energihushållning kommer det i vissa fall att kunna bli fråga om stora investeringar. Detta kan dock även gälla andra typer av förekommande överlåtelser. Tillsynsmyndigheten har då, vid beslut om villkor enligt en överlåtelse, en skyldighet att beakta att villkoren som beslutas inte är mer långtgående än att de ryms inom begreppet ”mindre betydelse”. Om bolaget anser att tillsynsmyndigheten överskridit dessa ramar kan tillsynsmyndighetens beslut överklagas.

Därutöver bedömer Naturvårdsverket att det finns ett tydligt stöd i praxis för att villkor om energihushållning bör förenas med en delegation till tillsynsmyndigheten att föreskriva villkor om genomförande av åtgärder enligt energihushållningsplanen (se bland annat MÖD 2009:17, MÖD 2011:23 samt Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 13 mars 2019 i mål nr M 5414-18, den 28 november 2019 i mål nr M 3434-18, den 28 september i mål nr M 102-19 och i mål nr M 2578-19, den 31 augusti 2020).

3. Prövningstillstånd

Av 49 kap. 14 § rättegångsbalken följer att prövningstillstånd ska meddelas om det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till (ändringsdispens), det inte utan ett sådant tillstånd meddelas går att

bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till (granskningsdispens), det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens) eller att det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens).

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 (ändringsdispens). 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. Därutöver anser Naturvårdsverket att avgörandet i denna del avviker från Mark- och miljööverdomstolens praxis.

Slutligen går det inte att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen kommit till (granskningsdispens) eftersom det inte framgår av domen hur domstolen resonerat i denna del.

4. Målets handläggning

I det fall prövningstillstånd meddelas gör Naturvårdsverket bedömningen att målet kan avgöras utan huvudförhandling.

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 samt tekniska handläggare Sven Bomark och Olof Åkesson, den förstnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Stefan Nyström

Karin Dunér

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför nammunderskrifter.