



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-11-30

Ärendenummer
NV-07941-20

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea
hovrätt
svea.avdelning6@dom.se

Yttrande i mål M 11593-20 angående ansökan om tillstånd till uppförande och drift av bioraffinaderi m.m. vid SCA Östrand i Timrå

Naturvårdsverket slutförde, efter föreläggande från Mark- och miljööverdomstolen (aktbilaga 17), sin talan genom slutskrift den 30 augusti 2021.

Sedan SCA Biorefinery Östrand AB (bolaget) har slutfört sin talan (aktbilaga 20) har Mark- och miljööverdomstolen nu i föreläggande (aktbilaga 22) gett Naturvårdsverket tillfälle att yttra sig över det som bolaget har uppgett i sin slutskrift om att lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel (reduktionspliktslagen) är ett incitament för att optimera energieffektiviteten och välja förnybara bränslen i så stor utsträckning som möjligt. Med anledning av detta anför Naturvårdsverket följande.

1. Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket vidhåller yrkande i enlighet med överklagande daterat den 20 oktober 2020.

2. Utveckling av talan

2.1. Syftet med reduktionspliktslagen respektive miljöbalkens bestämmelser om energihushållning

Reduktionspliktslagen innehåller bestämmelser om en skyldighet att minska växthusgasutsläppen från bensin, diesel och flygfotogen (1 §). Reduktionsplikten innebär en skyldighet att minska utsläppen av växthusgaser i ett livscykelperspektiv per energienhet från reduktionspliktigt drivmedel¹ genom inblandning av förnybara eller andra fossilfria drivmedel (2 §). Reduktionsplikt gäller för den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 § 1 och 2 lagen (1994:1776) om skatt på energi för ett reduktionspliktigt drivmedel (4 §). Naturvårdsverket uppfattar det som att bolaget kommer att vara en producent av biodrivmedel och att bolaget inte kommer att direkt omfattas av reduktionspliktslagen, vilket bolaget inte heller verkar göra gällande.

¹ Se definition i 2 § reduktionspliktslagen.

Av förarbetena till reduktionspliktslagen framgår att syftet med reduktionsplikten är att bidra till att minska växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom flygtransporter, med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.² Vidare framgår att det långsiktiga målet med reduktionsplikten är att bidra till regeringens mål inom det klimatpolitiska ramverket om en fossilfri fordonsflotta genom att fossil bensin och diesel byts ut mot biodrivmedel med låga växthusgasutsläpp ur ett livscykelperspektiv. Mot bakgrund av detta ska successiv skärpning av reduktionsplikten ske över tid.³ Den senaste skärpningen av reduktionsnivåer för bensin och diesel infördes genom SFS 2021:747 som trädde i kraft den 1 augusti 2021 och som avser reduktionsnivåer till och med 2030.

I förarbetena anges vidare att reduktionsplikten är ett styrmedel som genom att skapa en ökad efterfrågan på biodrivmedel också skapar förutsättningar för en ökad produktion av biodrivmedel.⁴ Det anges också att det bedöms som rimligt att anta att de genomsnittliga utsläppen av växthusgaser ur ett livscykelperspektiv från biodrivmedel som inblandas i reduktionspliktiga drivmedel kommer att minska i och med införandet av reduktionsplikt eftersom utsläppen kommer att prissättas. Ju högre livscykelutsläppen är desto större volym biodrivmedel måste drivmedelsleverantören blanda in.⁵ En konsekvens för företag och näringsliv av genomförandet av lagen uppges vara att reduktionsplikten gynnar de biodrivmedel som har lägst växthusgasutsläpp per megajoule (MJ) ur ett livscykelperspektiv och att förslaget därmed kommer att gynna producenter av sådana biodrivmedel.⁶ Det senare har därefter upprepats i förarbeten som ligger till grund för senare ändringar av reduktionspliktslagen.⁷

Naturvårdsverket bedömer sammanfattningsvis att reduktionsplikten således är ett styrmedel som ger ekonomiska incitament att minska växthusgasutsläppen från reduktionspliktiga drivmedel genom inblandning av förnybara eller andra fossilfria drivmedel, vilket också skapar förutsättningar för en ökad produktion av biodrivmedel med lågt växthusgasutsläpp per MJ ur ett livscykelperspektiv. Reduktionsplikten skapar indirekt ett ekonomiskt incitament för producenter av biodrivmedel att producera sådana biodrivmedel. Syftet med reduktionspliktslagen är att minska utsläppen av växthusgaser från vissa drivmedel och att bidra till regeringens mål inom det klimatpolitiska ramverket om en fossilfri fordonsflotta.

Naturvårdsverkets uppfattning är att miljöbalkens bestämmelser om energihushållning har ett bredare syfte än vad reduktionspliktslagen har och tar sikte på delvis andra mål.

I portalparagrafen anges att miljöbalken ska tillämpas så att hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås. De grundläggande kraven avseende energihushållning återfinns i 2 kap. 3, 5 och 7 §§ miljöbalken. Av 2 kap. 3 och 7 §§ framgår att bästa möjliga teknik ska användas om det inte är orimligt. Bestämmelsen i 2 kap. 5 § ger uttryck för hushållnings-

² Prop. 2017/2018:1, s. 342. Inledningsvis infördes en reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och diesel. Genom senare lagändring (SFS 2021:412) infördes även en reduktionsplikt för flygfotogen.

³ Ibid, s. 344 f.

⁴ Ibid, s. 345.

⁵ Ibid, s. 357.

⁶ Ibid, s. 395.

⁷ Se t.ex. prop. 2020/21:135, s. 28 och prop. 2020/21:180, s. 46.

principen som innebär att all verksamhet ska bedrivas och alla åtgärder vidtas på ett sådant sätt att råvaror och energi används så effektivt som möjligt och så att förbrukningen minimeras. I förarbetena lyfts som exempel på tillämpning av hushållningsprincipen att en resurs- och energisnål process används vid tillverkning av varor.⁸ Enligt Naturvårdsverket innebär hushållningsprincipen en skyldighet för verksamhetsutövaren att effektivisera och försöka minska all energi- och råvaruanvändning, inte endast fossil sådan.

I förarbetena uttalas att avsikten är att tillämpningen av ovan nämnda princip ska leda utvecklingen mot ett mer resurshushållande samhälle beträffande råvaror och material och en miljöanpassad varuproduktion. Vidare anges att förnybara energikällor i många fall innebär den bästa hushållningen med ändliga resurser. Som skäl för införandet av en bestämmelse om energihushållning anfördes bl.a. att det med tanke på den betydelse sättet att framställa och använda energi har för miljön, inte minst i fråga om inverkan på klimatet, framstår som naturligt att det finns en särskild regel om detta i miljöbalken. Det angavs också att en effektiv energianvändning och en ökad energihushållning är en förutsättning för att viktiga energi- och miljöpolitiska mål ska kunna nås.⁹

Sammanfattningsvis är det Naturvårdsverkets uppfattning att reduktionspliktslagen och miljöbalkens bestämmelser om energihushållning har delvis överlappande syften och mål såtillvida att de båda strävar mot minskning av utsläpp från och användning av fossila bränslen. Som framgått ovan inrymmer dock miljöbalkens bestämmelser mer än så då de tar sikte på ett mer resurshushållande samhälle i ett bredare perspektiv. Vid tillståndsprövning enligt miljöbalken ska villkor baseras på de åtgärdskrav som är motiverade utifrån miljöbalkens regler, främst de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap.

2.2. Tillämpning av hushållningsregeln i miljöbalken respektive reduktionspliktslagens inverkan på bolagets verksamhet

Bolaget har framfört bl.a. följande. De biodrivmedel som bolaget avser att producera vid det tillståndsgivna bioraffinaderiet kommer vid inblandning i fossilt drivmedel att omfattas av reduktionspliktslagen. Vid försäljning av biodrivmedlet till en drivmedelsdistributör kommer värdet av biodrivmedlet att vara avhängigt vilken mängd fossilt bränsle som använts vid tillverkningen av detta. På så sätt har bolaget ett större incitament att minska mängden fossilt bränsle i produktionen i jämförelse med annan industri.

Naturvårdsverket delar bolagets uppfattning att reduktionspliktslagen ger bolaget ett ekonomiskt incitament att reducera mängden fossilt bränsle som går utöver vad som gäller för annan tillverkningsindustri. Detta ökade incitament gäller dock endast den del av energianvändningen som avser fossil energi.

Reduktionspliktslagen riktar sig endast mot användning av fossil energi, medan miljöbalkens bestämmelser i 2 kap. 5 § om energihushållning gäller alla former av energi. Anledningen till att hushållningsregeln i miljöbalken omfattar även icke fossil energi är dels att även framställning av icke fossil energi innebär olika typer av miljöpåverkan vid produktion och vid användning, dels att våra energitillgångar inte är obegränsade. Det råder knapphet på energiresurser och särskilt avseende förnybara energikällor.

⁸ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 20.

⁹ Ibid, s. 20 och prop. 1997/98 del 1, s. 222.

Vid bolagets bioraffinaderi kommer det att användas betydande mängder elektricitet och värme (ånga). Om elektriciteten inhandlas som nordisk elmix är den till största delen fossilfri. Det kan också tänkas att bolaget i en framtid väljer att köpa in elektricitet från helt fossilfri elproduktion. Ånga avses levereras från det intilliggande sulfatmassabruket där den i huvudsak produceras med biobränsle (svartlut och bark).

Sverige står idag inför en klimatomställning där fossil energi behöver ersättas, antingen med elektricitet eller med biobränslen. En betydande framtida svårighet kommer att vara att det ska kunna produceras tillräckligt med elektricitet för att räckta till för den omfattande elektrifiering av samhället som bedöms vara nödvändig. Likaså är det en stor utmaning att kunna få fram tillräckligt med bioråvaror för produktion av biobränsle, särskilt med de hänsyn som behöver tas till andra intressen, såsom biologisk mångfald i skogen. I de beräkningar av det producerade biodrivmedlets växthusgasutsläpp som ska göras enligt reduktionspliktslagen ingår endast användning av fossila energikällor i produktionskedjans olika led, d.v.s. inte användning av biobränslen eller elektricitet av icke fossil ursprung.¹⁰ I vilken utsträckning bolaget hushållar eller misshushållar med icke fossil energi i sin verksamhet påverkar därmed inte försäljningsvärdet för inblandning i drivmedel. Detta innebär att reduktionspliktslagen inte kommer att innebära något ytterligare incitament för bolaget att hushålla med dessa icke fossila energiresurser. Även med beaktande av reduktionspliktslagen finns det därför behov av att utforma energihushållningsvillkoret i enlighet med Naturvårdsverkets yrkande.

2.3. Hushållning med fossil energi

Vad gäller hushållning med fossil energi delar Naturvårdsverket bolagets uppfattning om att reduktionspliktslagen kommer innebära ett betydande incitament för bolaget. Det kommer dock fortfarande vara fråga om en företagsekonomisk avvägning där bolaget väger kostnader för olika åtgärder mot varandra. I ena vågskålen kostnaden för att minska användningen av fossilt bränsle. I andra vågskålen den ökade intäkt som bolaget kan få vid försäljning av det producerade biodrivmedlet. Bolaget har även beskrivit att det incitament som reduktionspliktslagen ger bolaget baseras på företagsekonomiska överväganden. I slutskriften anges t.ex. att *"Varje energihushållningsåtgärd och bränslebyte i bioraffinaderiet har med andra ord ett betydande marknadsvärde och kommer att genomföras i den takt som reduktionspliktsystemet påkallar"*¹¹ och *"[...] efterfrågan på ett bränsle som ger så låga växthusgasutsläpp per MJ bränsle som möjligt är stor och kommer att växa i takt med att reduktionsplikten ökar. Tillverkare av förnybara drivmedel kan, och kommer att tillgodose denna efterfrågan genom att hålla sina egna utsläpp av växthusgaser (direkta genom bränsleval och indirekta genom energi- och resurshushållningsåtgärder) på så låga nivåer som möjligt. Detta innebär att åtgärder som normalt inte skulle vara företagsekonomiskt försvarbara kan genomföras för att öka slutproduktens marknadsvärde."*¹²

Enligt Naturvårdsverket är det inte självklart att den företagsekonomiska avvägningen, trots det ökade incitamentet till följd av reduktionsplikten, ger

¹⁰ Se 9 § förordningen (2018:195) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel.

¹¹ Bolagets slutskrift daterad den 1 oktober 2021, s. 3.

¹² Ibid, s 4.

samma resultat som en avvägning enligt 2 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket vidhåller därför att energihushållningsvillkoret såsom det utformats i mark- och miljödomstolens deldom innebär att det, även med hänsyn till inverkan av reduktionspliktslagen, finns en risk för att endast åtgärder som är lönsamma utifrån företagsekonomiska utgångspunkter blir genomförda och inte de som är motiverade utifrån 2 kap. miljöbalken.

2.4. Delegation

2.4.1. Innebörd av tillsyn enligt reduktionspliktslagen respektive miljöbalken

Bolaget har invänt att de incitament att vidta åtgärder för att energieffektivisera verksamheten och att välja förnybara bränslen som skapas genom reduktionspliktslagen ger ytterligare stöd för dess uppfattning att det inte är motiverat med ett bemyndigande till tillsynsmyndigheten att ställa krav på energihushållningsåtgärder. Bolaget har också invänt att ett bemyndigande skulle vara olämpligt med motiveringen att det skulle medföra risker för bolaget och bli svårtillämpat p.g.a. att tillsynsmyndigheten saknar kunskap om hur reduktionspliktslagen påverkar förutsättningarna för energihushållningsåtgärder och bränsleval. Därtill har bolaget anfört att *"värdet av energieffektiviseringsåtgärder i bolagets verksamhet som LFRVD [reduktionspliktslagen] medför ytterligare komplicerar situationen för tillsynsmyndigheten"*¹³ och att *"den ytterligare komplexitet som LFRVD [reduktionspliktslagen] medför innebär att risken för missuppfattningar och felaktiga beslut är ännu större vid det tillståndsgivna bioraffinaderiet än den var beträffande SCA Obbola AB:s verksamhet"*¹⁴.

Som framgått ovan har reduktionspliktslagen och bestämmelserna om energihushållning i miljöbalken olika syften. Bolaget går inte närmare in på vilket sätt reduktionspliktslagen skulle komplicera tillsynen enligt miljöbalken i bolagets verksamhet eller vilka risker med en delegation som bolaget menar att reduktionspliktslagen skulle medföra. Tillsyn enligt reduktionspliktslagen riktar sig mot drivmedelsleverantören, inte mot bioraffinaderiet som producent av det biodrivmedel som ska blandas in. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är tillsyn enligt reduktionspliktslagen inriktad på den reduktionspliktiges uppfyllande av reduktionsplikten, bl.a. innebärande kontroll av att beräkningar och redovisningar av växthusgasutsläppen är gjorda i enlighet med vad som föreskrivs i lagen. Däremot omfattar tillsyn enligt reduktionspliktslagen, till skillnad från tillsyn enligt miljöbalken, inte någon bedömning av om vare sig den reduktionspliktige eller producenten av biodrivmedlet som blandas in, kan förbättra sin energihushållning genom att vidta olika energihushållningsåtgärder. Naturvårdsverket kan inte se annat än att tillsynen enligt de bägge lagstiftningarna kan bedrivas parallellt utan hinder.

Naturvårdsverket vidhåller att en delegation till tillsynsmyndigheten med möjlighet att ställa krav på genomförande av skäliga åtgärder enligt miljöbalken är nödvändig för att inte riskera att ett villkor med krav på att ta fram och löpande uppdatera en energihushållningsplan blir verkningslöst.

2.4.2. Komplexitet som skäl emot delegation

¹³ Bolagets slutskrift daterad den 1 oktober 2021, aktbilaga 20, s. 4.

¹⁴ Ibid, s. 5.

Bolaget har i såväl i tidigare inlägga¹⁵ som nu i sin slutskrift¹⁶ hänvisat till ”komplexitet” som skäl emot en delegation till tillsynsmyndigheten.

I den tidigare inläggen hänvisade bolaget till den argumentation som framförts av SCA Obbola AB i mål hos Mark- och miljööverdomstolen där motsvarande fråga om delegation behandlades¹⁷. Det bolaget uppgav var att SCA Obbola AB hade framfört att verksamheten var alltför komplex för att det skulle vara lämpligt med en delegation. Mark- och miljööverdomstolen delade inte SCA Obbola AB:s uppfattning utan angav i domskälen, dels att verksamheten var av sådan komplex natur att det framstår som lämpligt att arbetet med förbättrad energihushållning bedrivs successivt utifrån en energihushållningsplan, dels att med hänsyn till kopplingen mellan delegationen och planen samt avgränsningen till skäligen villkor fanns det förutsättningar att delegera till tillsynsmyndigheten att meddela villkor. Bolaget hävdade då i sin tidigare inlägga att Mark- och miljööverdomstolens dom skulle kunna tas till intäkt att eftersom energiförbrukningen vid bioraffinaderiet, enligt bolagets utsago, skulle vara mindre komplex än vid ett linerbruk skulle det inte vara lämpligt med en delegation till tillsynsmyndigheten. Att det faktum att en verksamhet är mindre komplex skulle göra att det var mer olämpligt att genom en delegation ge tillsynsmyndigheten möjlighet att ställa krav på åtgärder inom ramen för en energihushållningsplan har Naturvårdsverket svårt att förstå.

I bolagets nu aktuella slutskrift hävdar bolaget att reduktionspliktslagen skulle göra att tillsynen enligt miljöbalken blir alltför komplex för att en delegation till tillsynsmyndigheten är lämplig. Som framgår ovan i avsnitt 2.4.1 omfattas bolagets verksamhet endast indirekt av reduktionspliktslagen och tillsynen enligt de bägge lagstiftningarna har helt olika inriktning.

Naturvårdsverket konstaterar sammanfattningsvis att bolaget hänvisat till ”komplexitet” som ett skäl emot en delegation. I det ena fallet för låg komplexitet, i det andra fallet för hög komplexitet. Naturvårdsverket anser inte att något av dessa komplexitetsskäl har relevans och påverkar lämpligheten med en delegation till tillsynsmyndigheten.

2.5. Naturvårdsverkets slutsats

Naturvårdsverket anser sammanfattningsvis att det bolaget framfört angående reduktionspliktslagen inte förändrar hur villkor 24 bör utformas eller skäligheten i den överlåtelse till tillsynsmyndigheten som Naturvårdsverket yrkar. Det finns ett behov av att reglera energianvändning och bränsleval utöver vad som kan uppnås genom de incitament som reduktionspliktslagen ger bolaget.

Inte heller det som bolaget i övrigt har anfört i slutskriften förändrar Naturvårdsverkets inställning.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér efter föredragning av teknisk handläggare Olof Åkesson.

¹⁵ Bolagets yttrande daterat den 28 maj 2021, aktbilaga 15, s. 4 f.

¹⁶ Bolagets slutskrift daterad den 1 oktober 2021, aktbilaga 20, s. 4.

¹⁷ Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 18 mars 2021 i mål nr M 9771-19.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjurist Nathalie Sylvander och teknisk handläggare Sven Bomark.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Olof Åkesson

Kopia till:
Bolaget genom ombud
Länsstyrelsen i Västernorrland