

SLUTSKRIFT

2020-11-18

Ärendenr:

NV-06293-19

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea
hovrätt

svea.avd6@dom.se

Slutförande av talan i mål nr M 9771-19, angående tillstånd till fortsatt och utökad produktion vid SCA Obbola AB:s pappersbruk i Obbola i Umeå kommun

Med anledning av domstolens föreläggande, aktbilaga 15, om slutförande av talan anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av aktbilaga 7–8 och 14. Vi vidhåller vad som anförts i tidigare yttranden och vill tillägga följande.

1. Krav på att åtgärder ska vidtas

I 1 kap. 1 § miljöbalken anges miljöbalkens mål. Att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling innebär i hög grad att en långsiktigt god hushållning med naturens resurser måste säkerställas.¹ Med skador och olägenheter för miljön avses inte endast påverkan på grund av utsläpp eller andra störningar, utan även misshushållning med naturresurser, energi eller material.² Detta konkretiseras genom bland annat 2 kap. 5 § miljöbalken. Avsikten med bestämmelsen är att tillämpningen av hushållnings- och kretsloppsprinciperna ska leda utvecklingen mot ett mer resurshushållande samhälle beträffande råvaror och material och en miljöanpassad varuproduktion.³

De miljökrav som följer av miljöbalken preciseras i form av försiktighetsmått som införs i tillståndet i form av villkor. Det finns flera avgörande från Mark- och miljööverdomstolen där det slagits fast att energihushållning är en väsentlig

¹ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 7.

² Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 15.

³ Prop. 1997/98:45, Del 1, 20

fråga och att det finns skäl att reglera energihushållningen.⁴ Mark- och miljööverdomstolen har därvid angett att det är lämpligt att reglera energihushållningsåtgärder i särskilda tillståndsvillkor särskilt om det är fråga om en större processindustri som är energiintensiv eller har en betydande energiomsättning. Villkor om energihushållning kan bl.a. utformas genom reglering av betydande energihushållningsåtgärder i enskilda processdelar eller av energiförbrukning relativt produktionen. Därutöver behövs ett löpande arbete där åtgärder i driften av anläggningen vidtas, som var för sig är mindre omfattande, men som förbättrar och säkerställer god energihushållning.

I målet är det fråga om en sådan större processindustri som är energiintensiv och som har getts ett tillstånd som är obegränsat i tid. Det kan antas att det villkor som är föremål för prövning kommer att gälla för verksamheten under en lång tid framöver. Det är således såväl miljömässigt motiverat som rimligt att i samband med prövningen 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.

Mot denna bakgrund anser Naturvårdsverket att villkor 5.1 ska innehålla en tydlig skrivning med innebörden att åtgärder i skäligen utsträckning ska vidtas för att effektivisera energianvändningen.

1.1. Delegation

Möjligheten att överlåta fastställande av villkor till tillsynsmyndigheten begränsas enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken till villkor av mindre betydelse. Naturvårdsverket vill här betona att det givetvis inte är fråga om att syftet med delegationen är att det framöver är tillsynsmyndigheten som ska besluta om vilka åtgärder som ska vidtas vid bruket. Det är enligt vår mening först om tillsynsmyndigheten konstaterar att bolaget inte kontinuerligt utvärderar verksamhetens energi- och bränsleanvändning och successivt vidtar skäligen åtgärder för att förbättra hushållningen i enlighet med villkor 5.1 som ett föreläggande om att vidta ytterligare åtgärder aktualiseras.

Därutöver vill Naturvårdsverket återigen framhålla att de åtgärder som det kan bli fråga om är sådana som är framtagna inom ramen för den energihushållningsplan som bolaget ska ta fram samtidigt som det finns möjlighet att överklaga ett beslut från tillsynsmyndigheten. Som bolaget anför är det flera faktorer som har betydelse för om en energihushållningsåtgärd är möjlig och lämplig att genomföra. De faktorer som bolaget anger, däribland påverkan på den industriella processen eller på produktkvaliteten, är sådana omständigheter som ska vägas in vid tillsynsmyndighetens bedömning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken vid ett eventuellt beslut.⁵

1.2. Mark- och miljööverdomstolens praxis

Naturvårdsverket konstaterar att de yrkanden som vi framställt inte avviker från hur Mark- och miljööverdomstolen under ett decennium bedömt det vara möjligt

⁴ Se till exempel MÖD 2014:42, MÖD 2008:23, MÖD 2007:56, Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2016-01-19 i mål M 3173–15 samt avgörande 2014-06-27 i mål M 7429–13.

⁵ Se till exempel MÖD 2011:23 och MÖD 2014:42.

att reglera frågan om energihushållning. Mark- och miljööverdomstolen har i flera fall bedömt att det framstår som både lämpligt och rimligt att tillsynsmyndigheten får delegation att föreskriva villkor om åtgärder enligt en energihushållningsplan.⁶

Även inom andra områden än energihushållning är det möjligt att använda liknande villkorskonstruktioner, d.v.s. att verksamhetsutövaren arbetar fram en plan utifrån vilken tillsynsmyndigheten äger rätt att föreskriva villkor. Genom dom den 27 augusti 2003 i mål nr M 330-99 föreskrev mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, bl.a. att avloppsnätet fortlöpande skulle ses över och underhållas, att bolaget skulle upprätta en arbetsplan för dessa åtgärder för tiden fram till år 2013 och inge den till tillsynsmyndigheten samt att planen där-efter efter viss tid skulle revideras och inges till tillsynsmyndigheten. Miljödomstolen överlät samtidigt åt tillsynsmyndigheten att fastställa ytterligare villkor om åtgärder på ledningsnätet enligt villkoret. Domen överklagades till Miljööverdomstolen som konstaterade att de frågor som överlätits till tillsynsmyndigheten enbart rörde frågor av mindre betydelse.⁷ I målet var det alltså fråga om en skyldighet för bolaget att fortlöpande vidta åtgärder på nätet samtidigt som tillsynsmyndigheten gavs rätt att meddela ytterligare villkor om åtgärder på ledningsnätet.

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att villkorkonstruktionen som sådan är förenlig med det miljörättsliga regelverket och att den har stöd av praxis. För att säkerställa att arbetet med energihushållningsplanen leder till faktiska förbättringar bör således 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. Till skillnad från bolaget bedömer Naturvårdsverket att detta gör det mer angeläget för såväl bolaget som tillsynsmyndigheten att ha en öppen och konstruktiv dialog. För att det i förevarande fall skulle vara aktuellt att göra avsteg från Mark- och miljööverdomstolens praxis anser Naturvårdsverket att det fordras att bolaget visat att förutsättningarna för arbetet med en energihushållningsplan är väsentligt annorlunda än i de mål på senare tid där domstolen överlät befogenheten att föreskriva villkor om energieffektiviserande åtgärder till tillsynsmyndigheten. Naturvårdsverket anser att bolaget inte framfört något som stöder att så skulle vara fallet.

1.3. Hur beslut om energieffektiviseringsåtgärder fattas i den nu aktuella verksamheten

Bolaget har i sitt bemötande ingående beskrivit komplexiteten och de olika steg som ingår i arbetet med energieffektivisering och framfört det som skäl för varför delegation om åtgärder inte kan ges till tillsynsmyndigheten.

Naturvårdsverket har väsentligen inget att invända mot bolagets beskrivning av hur arbetet beskrivs. Vi kan dock inte se att detta på något avgörande sätt skiljer

⁶ Jfr 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 den 31 augusti 2020 i mål nr M 2578-19 samt den 28 september 2020 i mål nr M 102-19 Domsjö Fabriker.

⁷ Miljööverdomstolens dom den 19 januari 2005 i mål nr M 6687-03.

sig från hur motsvarande arbete bedrivs vid de verksamheter för vilka Mark- och miljööverdomstolen föreskrivit villkor om energihushållningsplaner och där befogenheten att föreskriva om åtgärder som tagits fram inom ramen för en energihushållningsplan överlåtits till tillsynsmyndigheten. Det framgår inte av bolagets redogörelse att komplexiteten skulle vara större vid nu aktuell verksamhet än vid andra massa- och pappersbruk eller vid andra större industri-verksamheter som metallsmältverk, raffinaderier och kemisk industri. Naturvårdsverkets uppfattning är därför att Mark- och miljööverdomstolens praxis är relevant även för detta mål.

Bolaget tycks även vara av uppfattningen att en djupgående teknisk granskning av olika energihushållningsåtgärder är det enda tillvägagångssättet för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma om bolagets energihushållningsplan och åtagande om att genomföra åtgärder är rimliga eller om ytterligare åtgärder behöver vidtas. Tillsynsmyndigheten kommer givetvis inte att ha samma tekniska kunskap och förståelse som bolaget självt för verksamhetens processer och vilka åtgärder som kan vidtas och på vilket sätt. Detta gäller dock till stor del även för andra miljöförbättrande åtgärder såsom utsläppsreducerande åtgärder. Vare sig tillstånds- eller tillsynsmyndigheter har samma detaljkunskap som den som driver verksamheten. Inte ens verksamhetsutövaren har i många sammanhang tillräcklig egen kunskap utan behöver lita på de underlag och bedömningar som man tar in från leverantörer och konsulter. På motsvarande sätt är det inte möjligt, och inte heller tillsynsmyndighetens uppgift att självständigt ta fram kunskap om energihushållningsåtgärder. Tillsynsmyndighetens uppgift är istället till stor del att bedöma om det underlag och den energihushållningsplan som bolaget redovisar är tillräcklig och att slutsatserna är rimliga.

Som grund för villkor och förelägganden ligger också ofta branscherfarenheter, dels om vilka tekniska åtgärder som varit genomförbara och framgångsrika vid liknande verksamheter eller vad som uppnåtts vid andra verksamheter i form av utsläppsnivåer eller energianvändning i relation till produktionen och liknande mått. En inte oväsentlig bedömningsgrund för tillsynsmyndigheten är också att följa utvecklingen av nyckeltal vid den aktuella verksamheten. Slutligen finns det även BREF och BAT-slutsatser att förhålla sig till. Om bolaget för tillsynsmyndigheten kan påvisa att det utnyttjat de tekniska möjligheter som finns i branschen, att det ligger väl i nivå med de bästa företagen i branschen och över tid har en positiv utveckling vad gäller energieffektivitet kommer alla dessa delar vara en viktig grund för tillsynsmyndighetens bedömning.

Det bör också påpekas att, även om många energihushållningsåtgärder kan ha konsekvenser som endast bolaget kan ha tillräckliga kunskaper att bedöma, behöver det inte gälla alla typer av åtgärder. Ett sådant exempel är ett tänkt krav på att installera en ny, effektivare barkpress, vilket skulle kunna ge en högre torrhalt på barken och därmed bättre energiutnyttjande i barkpannan. Detta skulle inte leda till några särskilda konsekvenser för processen i övrigt. Inte heller skulle ett bränslebyte från fossil eldningsolja till pellets i mesaugnen ge några betydande effekter på processen mer än de ombyggnader och justeringar som behöver göras i själva ugnen.

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att tillsynsmyndigheten har de kunskaper som krävs för att göra de bedömningar som följer av miljöbalken

1.3.1. Åtgärder som ska redovisas enligt villkor 5.1

Enligt villkor 5.1 ska i planen 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.

Bolaget förefaller tolka innebörden av villkoret på så sätt att det är upp till bolaget att avgöra vilka åtgärder som ska redovisas i energihushållningsplanen. Bolaget tycks även mena att det inte avser att i planen redovisa annat än åtgärder som bolaget själv anser sig vilja genomföra. Ett sådant förhållningssätt anser Naturvårdsverket inte är i överensstämmelse med villkoret. Det framgår tydligt att även åtgärder som bolaget vid en slutlig bedömning kommit fram till att man inte anser sig vilja genomföra ska redovisas i planen.

Sammanfattningsvis delar inte Naturvårdsverket bolagets uppfattning att den föreslagna delegationen inte fyller någon funktion. Tillsynsmyndighetens uppgift är att tillse att villkoren i tillståndet grundat på miljöbalkens hänsynsregler följs av bolaget och vidta de åtgärder som behövs för att reglerna ska följas. För att kunna fullgöra den uppgiften fordras att tillsynsmyndigheten har tydliga befogenheter.

1.3.2. Särskilt om påverkan på verksamheten från utsläppsreducerande och energieffektiviserande åtgärder

Bolaget framför att utsläppsreducerande åtgärder sällan påverkar verksamheten på något annat sätt än ekonomiskt och att därför kostnads-/nyttoavvägningen blir avgörande. Däremot är, enligt bolaget, energieffektiviserande åtgärder alltid processrelaterade och kan ge upphov till ett brett spektrum av konsekvenser. Naturvårdsverket menar att bolaget förenklar och överdriver skillnaden mellan utsläppsreducerande åtgärder och åtgärder för energihushållning och att de skulle vara väsensskilda. Under de senaste decennierna har processförändringar varit en vanlig och framgångsrik metod till miljöförbättringar inom massa- och pappersindustrin. Här kan nämnas vad gäller utsläpp till vatten: byte av blekningskemikalie från klorgas till klordioxid eller till helt klorfri blekning; införandet av syrgasdelignifiering, ändrat kokningsförlopp samt nya typer av tvättutrustning i fiberlinjen. För utsläpp till luft kan nämnas ny- och ombyggnad av indunstningsutrustning för att öka torrhalten i svartluten samt styrning av lufttillförsel och förbränningstemperatur i sodapannan. För alla dessa åtgärder gäller att de, förutom att de har betydelse för utsläppen till vatten och luft, också är väsentliga för driften av processerna och för produktkvalitet.

Bolagets påpekande om att processförändringar som gjorts i utsläppsreducerande syfte inte tillåts påverka produktkvaliteten negativt indikerar att bolaget menar att tillsynsmyndigheten skulle föreskriva åtgärder för energihushållning som påverkar produktkvalitet. Det åligger tillsynsmyndigheten att beakta vad bolaget framför vad gäller processsäkerhet, produktkvalitet eller annat väsentligt intresse

för bolaget och bedömer att bolaget vid utarbetandet av energihushållningsplanen har goda möjligheter att se till att så blir fallet.

1.4. Frågan om sekretess för tekniskt underlag

Bolaget har anfört att en granskning av beslutade åtgärder riskerar att försätta bolaget i en ogynnsam situation vid upphandling eftersom bolagets tekniska underlag blir en offentlig handling när det ges in till tillsynsmyndigheten.

Naturvårdsverket vill i detta sammanhang erinra om att det finns bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) som reglerar den av bolaget beskrivna situationen. Därutöver gör Naturvårdsverket bedömningen att de åtgärder som bolaget redan beslutat ska genomföras sannolikt inte behöver granskas ingående av tillsynsmyndigheten och därför inte fordrar redovisning av ett detaljerat tekniskt underlag. Om detta mot förmodan skulle behövas finns möjlighet för bolaget att begära att tillsynsmyndigheten ska behandla underlaget med sekretess. Om åtgärderna som ska vidtas är anmälningspliktiga ska det tekniska underlaget oavsett vad som regleras i tillståndet ges in till tillsynsmyndigheten. Slutligen är ovan nämnda omständighet ingenting som ska tillmätas betydelse vid fastställande av villkor enligt miljöbalken.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjurist Caroline Appelberg samt tekniska handläggare Olof Åkesson, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Olof Åkesson

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.