

YTTRANDE

2017-12-22 Ärendenr:
NV-08987-16

Vänersborgs tingsrätt
Mark- och miljödomstolen
mmd.vanersborg@dom.se

Yttrande i mål nr M 4708-16 angående ansökan om tillstånd för framtida drift av Preemraff Lysekil med genomförda utbyggnader enligt ROCC-projektet

Med anledning av mark- och miljödomstolens förelägganden, aktbilagorna 83 och 85, anför Naturvårdsverket följande.

1. Naturvårdsverkets förändrade inställning och yrkanden

För det fall att Preem AB inte genomför uppföljande inventering, och i förekommande fall föreslår tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått för fransfladdermus, bestrider Naturvårdsverket att tillstånd meddelas för den ansökta verksamheten.

För det fall att mark- och miljödomstolen anser att tillstånd kan meddelas yrkar Naturvårdsverket att tillståndet förenas med de villkor som Naturvårdsverket har yrkat enligt tidigare skriftväxling och huvudförhandling med följande tillägg och förtydliganden.

Utsläpp av VOC

Naturvårdsverket yrkar att följande villkor föreskrivs:

- Preem AB ska senast sex månader efter att tillståndet har tagits i anspråk lämna in en plan för hur arbetet med att minska diffusa utsläpp av VOC ska genomföras under etapp 1 till mark- och miljödomstolen.

- Utsläpp av VOC ska minska med minst 500 ton per år fram t.o.m. år 2022 och med minst 1 000 ton per år fram t.o.m. år 2028.
- Preem AB ska från och med det verksamhetsår som tillståndet har tagits i anspråk årligen i miljörapporten redovisa hur arbetet med att reducera de diffusa utsläppen av VOC fortskrider.
- Preem AB ska senast vid utgången av år 2022 lämna in en redovisning och kvantifiering av genomförda VOC-reducerande åtgärder under etapp 1 samt planerade VOC-reducerande åtgärder för etapp 2.

Dispens enligt industriutsläppsförordningen

Naturvårdsverket medger Preem AB:s yrkande om dispens från begränsningsvärdet avseende stoft i BAT 25 (tabell 5) från och med den 28 oktober 2018 men motsätter sig att dispensen ska gälla fram till dess att BAT-slutsatsen ersätts av en ny.

Naturvårdsverket yrkar att dispensen istället ska gälla fram till och med Preem AB:s planerade revision 2019.

Naturvårdsverket medger Preem AB:s övriga yrkanden gällande dispens från BAT-slutsatsen.

2. Utveckling av Naturvårdsverkets talan

Naturvårdsverket vill inledningsvis framhålla att verket är väl medveten om verksamhetens betydelse och att den sedan lång tid varit etablerad på platsen. Mot bakgrund av detta är det olyckligt att bolaget inte har utfört någon uppföljande inventering av fransfladdermus eftersom en sådan skulle ha kunnat visa det som bolaget gör gällande, nämligen att artens förekomst inte utgör något hinder mot verksamheten. Naturvårdsverket har också tidigare under målets handläggning och under huvudförhandlingen tydligt framhållit behovet av ytterligare utredning gällande fransfladdermusens förekomst i området. Det som Naturvårdsverket för fram är med andra ord inget nytt för bolaget.

Naturvårdsverket hänvisar till vad som tidigare anförts i målet, med följande tillägg och förtydliganden.

2.1 Artskydd – fransfladdermus

Bakgrund

Bolaget har under sommaren 2017 låtit utföra en översiktlig fladdermusinventering inom området för den planerade utbyggnaden. Vid inventeringen registrerades ljud i två av fem så kallade autoboxar (en respektive två inspelningar) från fransfladdermus (*Myotis natterei*), vilket bolaget tolkade som att en individ passerade igenom inventeringsområdet. Naturvårdsverket har tidigare i målet, i yttrande såväl som under huvudförhandlingen, bedömt att det inte är möjligt att göra en sådan bedömning på underlaget och att inventeringsresultatet borde ha föranlett en ytterligare inventering av fransfladdermus. För det fall att bolaget inte kan utesluta att en koloni för

fransfladdermus kan påverkas har Naturvårdsverket bedömt att en dispens enligt artskyddsförordningen (2007:845) krävs.

Bolaget gör gällande att en dispens enligt artskyddsförordningen inte krävs eftersom bolaget anser att verksamheten, genom försiktighetsmått och skyddsåtgärder, undviker att komma i konflikt med fridlysningsbestämmelserna. För det fall att mark- och miljödomstolen bedömer att en dispensprövning aktualiseras motsätter sig bolaget inte att mark- och miljödomstolen meddelar en dispens. Till stöd för detta har bolaget inkommit med *PM 2017-11-20, Förekomst av fransfladdermus *Myotis natterei* (Kuhl, 1817) vid Preemraff, Lysekil (Naturcentrum AB)*.

Naturvårdsverkets bedömning

Med anledning av bolagets inställning i frågan vill Naturvårdsverkets framhålla följande. Av praxis följer att artskyddsförordningen är att se som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter (t.ex. MÖD 2013:13 och 2016:1). Det innebär att en domstol med tillämpning av relevanta fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen har att bedöma hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten. Domstolen har inledningsvis att bedöma om verksamheten skulle strida mot något av förbuden i artskyddsförordningen. Om förbuden aktualiseras har domstolen att överväga om det med villkor om försiktighetsmått och skyddsåtgärder kan undvikas att verksamheten kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna och att det därmed inte krävs en artskyddsdispens (MÖD 2016:1).

Ifråga om verksamheter där syftet uppenbart är ett annat än att döda eller störa djurarter är det rimligt att det krävs en risk för påverkan på den skyddade artens bevarandestatus i området för att utlösa förbuden i 4 § 1 och 2 artskyddsförordningen (MÖD 2016:1). Motsvarande gäller inte, enligt Naturvårdsverket, såvitt avser förbudet enligt 4 § 4 artskyddsförordningen. Istället är det den så kallade kontinuerliga ekologiska funktionen (KEF) för arten som ska upprätthållas. Vid tillståndsprövning har verksamhetsutövaren att visa att de förpliktelser som följer av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken iakttas (MÖD 2014:47).

I PM 2017-11-20 anges att det utifrån resultaten från inventeringen inte går att säga om det faktum att åtminstone en fransfladdermus uppehöll sig i området sydost om Preemraff var en ren tillfällighet eller om arten regelbundet förekommer på platsen. Naturvårdsverket delar denna bedömning, vilken tidigare framförts i målet.

Naturvårdsverket kan dessutom konstatera följande. Fransfladdermusen är rödlistad som sårbar. Kunskapen om artens ekologi är bristfällig, likaså kännedomen om var dess kolonier finns. Artens yngelkolonier är oftast små. I Bohuslän har arten noterats endast vid en handfull tillfällen. Det har då rört sig om enstaka inspelningar vid få tillfällen. Resultaten från inventeringen sommaren 2017 är alltså i linje med detta. Inventeringen som skedde vid ett tillfälle kan inte utesluta en koloni av arten. Naturvårdsverkets bedömning är att om det finns en yngelkoloni av fransfladdermus i området och den försvinner

genom utbyggnaden, innebär det att områdets kontinuerliga ekologiska funktion för arten inte kan upprätthållas. Detta riskerar att påverka fransfladdermusens bevarandestatus i området negativt.

Mot bakgrund av detta anser Naturvårdsverket att bolaget borde ha låtit utföra åtminstone en uppföljande inventering. En sådan skulle kunna ha visat det som bolaget gör gällande, nämligen att det inte inom exploateringsområdet eller närområdet finns någon fast population av fransfladdermus. Det är emellertid inte möjligt att med endast en natts inventering som underlag komma fram till denna slutsats. Uppföljande inventeringar skulle också kunna visa på det motsatta, nämligen att det finns en sådan fast population inom exploateringsområdet.

Det finns således anledning att ifrågasätta bolagets påstående att varken exploateringsområdet eller närliggande landskap bedöms hysa någon fast population av fransfladdermus. Tvärtom anger bolagets egna utredning att det av inventeringsresultatet inte går att avgöra om förekomsten av arten vid inventeringstillfället var en ren tillfällighet eller om arten regelbundet förekommer på platsen. Vid ett sådant förhållande och när observationen, som endast grundas på ett inventeringstillfälle, stämmer överens med hur observationer av arten i andra fall sett ut måste utgångspunkten vara att arten, liksom dess fortplantningsområden och viloplats, förekommer i området. Naturvårdsverket bedömer därmed att bolaget inte har visat att de förpliktelser som följer av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken har iakttagits och att verksamheten därmed strider mot förbudet i 4 § 4 artskyddsförordningen. I detta sammanhang vill Naturvårdsverket framhålla att det är fullt rimligt att ställa krav på uppföljande inventering.

Naturvårdsverket anser inte att det är visat att de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som bolaget har föreslagit, dvs. att ett tiotal holkar sätts upp för att kompensera för förlust av hålträd, utgör lämpliga skyddsåtgärder för att säkerställa att området inte skadas eller förstörs som fortplantningsområde eller viloplats. Detta eftersom det saknas kunskap om att uppsättning av holkar skulle kunna vara en skyddsåtgärd som säkrar områdets kontinuerliga ekologiska funktion för arten som fortplantningsområde eller viloplats. Enligt de uppgifter Naturvårdsverket har är det mycket osäkert om holkar kan ha en sådan avsedd effekt. De föreslagna skyddsåtgärderna och försiktighetsmått är inte tillräckliga för att verksamheten ska undvika att strida mot förbudet i 4 § 4 artskyddsförordningen.

Naturvårdsverket kan konstatera att bolaget inte anfört några skäl till stöd för en dispens enligt 14 § artskyddsförordningen. Mot bakgrund att detta och det bristfälliga underlaget saknas anledning att närmare gå in på denna fråga.

Med mindre än att bolaget låter genomföra uppföljande inventering, och i förekommande fall föreslår tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått, anser Naturvårdsverket att den ansökta verksamheten strider mot förbudet i 4 § 4 artskyddsförordningen och därmed även mot 2 kap. miljöbalken. Under sådana förhållanden är det inte möjligt att bevilja bolaget tillstånd för den sökta verksamheten och ansökan ska därmed avslås.

2.2 Artskydd - Blåsippa

När det gäller skyddsåtgärden att flytta blåsippa bedömer Naturvårdsverket fortsatt att detta kräver en dispens då avsikten med åtgärden är att gräva upp och flytta arten och detta är inte en oavsiktlig konsekvens av bolagets utbyggnad. Därmed omfattas inte åtgärden av den praxis som gäller åtgärder där syftet är ett annat än att gräva upp arten. Naturvårdsverket bedömer att det finns förutsättningar för att meddela dispens.

2.3 Utsläpp av VOC

Bakgrund

Bolaget har i bilaga A till aktbilaga 82 redovisat undersökningar som gjorts med VOC-kamera i augusti 2017, arbete med kostnadsanalys för VOC-reducerande åtgärder, uppskattning av de diffusa utsläppen över åren samt arbetsplan för VOC-reduktion.

Av aktbilaga 82 framgår sammanfattningsvis att åtgärder i form av tätningar och konstruktionsförändringar bedöms kunna innebära en begränsning av VOC-utsläppet från tankfälten med ca 50 %. Bolaget föreslår följande:

- Bolaget ska under en prøvotid som i första etappen avser tiden från det tillståndet tas i anspråk till utgången av år 2022, vidta utsläpps begränsande åtgärder i tankfälten med syftet att uppnå 25 % minskning av VOC-utsläppen.
- Bolaget ska senast vid utgången av år 2020 redovisa en lägesrapport till mark- och miljödomstolen. Senast vid utgången av år 2022 ska genomförda åtgärder redovisas och värderas. Bolaget ska även redovisa förslag för begränsningsåtgärder som planeras genomföras under påföljande år. Fortsatt åtgärdsplan och tider för redovisning får fastställas av mark- och miljödomstolen.

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket anser att de diffusa utsläppen av VOC är av sådan omfattning att åtgärder för att begränsa dem bör regleras med villkor.

Naturvårdsverket anser att det utöver bolagets förslag även ska regleras med villkor att en plan för reduceringsarbetet ska tas fram. Av planen ska framgå vilket utgångsvärde som används och hur det har tagits fram, ungefärlig tidplan för planerade åtgärder, uppskattning av utsläppsminskning samt hur vidtagna åtgärders effekt ska kvantifieras. En lämplig tidpunkt för inlämnande av denna plan bedöms vara sex månader efter att bolaget har tagit tillståndet i anspråk. Detta för att bolaget ska medges rimlig tid att ta fram så detaljerad information som möjligt för perioden fram till och med år 2022.

Naturvårdsverket anser att det utöver bolagets förslag även ska regleras med villkor den minskning av de diffusa utsläppen som ska uppnås under etapp 1 och 2.

Av kap. 4.2.1 i MKB framgår att de uppskattade VOC-utsläppen från bl.a. tankpark under basåret 2015 var 2 405 ton av 3 455 ton totalt, dvs. ca 70 %. Av figur 1 i bilaga A framgår att 5-årsmedel för rapporterade diffusa utsläpp av kolväten ligger på lite drygt 3 000 ton per år. Utifrån det kan en rimlig utsläppsminskning under etapp 1 sättas till 500 ton per år. På liknande sätt kan den ytterligare utsläppsminskningen under etapp 2 sättas till 500 ton per år.

Naturvårdsverket anser att det ska regleras med villkor att bolaget i den årliga miljörapporten ska redovisa hur det utsläppsreducerande arbetet fortskrider. Detta för att berörda löpande ska kunna följa att reduceringsarbetet följer plan.

Naturvårdsverket anser att det, utöver bolagets förslag rörande redovisning och värdering av genomförda åtgärder i tankfälten under etapp 1 och redovisning av planerade åtgärder för etapp 2 i tankfälten, även ska redovisas åtgärder utanför tankfälten för etapp 2. Redovisningen för etapp 2 bör även omfatta kostnads/nyttoanalys för större tankombyggnader och VRU-enheter såsom bolaget anger i kapitel 2 i bilaga A.

2.4 Dispens enligt industriutsläppsförordningen

Bakgrund

Bolaget har yrkat att mark- och miljödomstolen ska bevilja dispens från begränsningsvärdet avseende stoft i BAT 25 (tabell 5) från och med den 28 oktober 2018 till dess BAT-slutsatsen ersätts av en ny och att begränsningsvärdet 75 mg/Nm³ torr gas som månadsmedelvärde vid normal drift ska gälla under dispensen. Bolaget har även yrkat att dispensen ska gälla med verkställighetstillstånd.

Som grund för yrkandena har bolaget anfört följande. Med beaktande av kostnaden för redan vidtagna åtgärder och den begränsade miljönyttan som följer av installation av alternativa ytterligare reningssteg måste det, med hänsyn till anläggningens geografiska läge, dess tekniska egenskaper och de lokala miljöförhållandena, anses orimligt enligt både 2 kap. 7 § miljöbalken och 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen (2013:250) att kräva att ytterligare reningssteg installeras under nuvarande omgång av BAT-slutsatserna.

Naturvårdsverkets bedömning

Dispens från skyldighet att följa ett begränsningsvärde får ges om det med hänsyn till var anläggningen ligger geografiskt, anläggningens tekniska egenskaper eller de lokala miljöförhållandena skulle medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan av att följa begränsningsvärdet (1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen). Naturvårdsverket anser att det endast är dessa tre skäl som får beaktas vid bedömningen av om det finns grund för dispens. Detta har stöd i förordningsmotiven där det anges att dispensbestämmelsen är snävare än 2 kap. 7 § miljöbalken genom att den anger de enda skäl som får läggas till grund för undantag (FM 2013:1, s. 39).

Det kan även noteras att den svenska implementeringen, med precisering av dispensskäl, överensstämmer med artikel 15.4 industriutsläppsdirektivet¹ och att

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

det av ingressen (16) följer att avvikelser från utsläppsgränser bör grundas på en bedömning som tar hänsyn till väl definierade kriterier. Enligt praxis från mark- och miljödomstolen bör dessutom möjligheterna till undantag från begränsningsvärden tillämpas restriktivt (Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, avgörande den 28 november 2016 i mål nr M 820-15, s. 39). Det kan även framhållas att det av praxis följer att det vid en dispensprövning inte ska göras någon avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken på det sätt som bolaget gör gällande (Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 5 maj 2015 i mål nr M 1260-14). Det är således endast de tre skäl som anges i 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen som kan utgöra grund för en dispens.

Det är bolaget som har att visa att det finns förutsättning att bevilja dispens. Naturvårdsverket anser inte att bolaget har anfört några omständigheter som visar att det med hänsyn till anläggningens geografiska läge eller de lokala miljöförhållandena finns förutsättning att bevilja dispens.

Bolaget har uppgett att det under 2017 till en kostnad om ca 40 miljoner kr vidtog ett antal åtgärder i syfte att nedbringa utsläppen till nivåer som motsvarar BAT-slutsatsen men att åtgärderna inte lyckades åstadkomma detta, trots sådana garantier. Bolaget har därför utrett hur de olika stoftavskiljningsutrustningarna presterar i förhållande till design. Slutresultat inklusive efterföljande analys, som ska avgöra vilka åtgärder som ska vidtas, beräknas vara färdigställda vid slutet av 2017. Om halten ut från regeneratoren är enligt design men avskiljningsgraden i tredjestegsseparatorn är nedsatt bör funktionen kunna återställas till normal via rengöring eller reparation. Detta kräver ett planerat anläggningsstopp. Bolaget har angett att revision är planerad till 2019.

Naturvårdsverket kan inte tolka detta på annat sätt än att det med den installerade utrustningen, efter rengöring eller reparation vid ett planerat anläggningsstopp, kan komma att finnas förutsättning att innehålla begränsningsvärdet i BAT-slutsatsen. Mot bakgrund av detta anser Naturvårdsverket att det med hänsyn till anläggningens tekniska egenskaper skulle medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan att följa begränsningsvärdet innan den planerade revisionen 2019 och att det därmed föreligger skäl för dispens fram till och med denna tidpunkt. Av detta följer även att bolaget inte har visat att förutsättningar för dispens föreligger efter den planerade revisionen.

En dispens upphör att gälla när det begränsningsvärde som dispensen avser har ersatts med en ny slutsats om bästa tillgängliga teknik (1 kap. 17 § industriutsläppsförordningen). Det får beslutas att dispensen ska gälla en kortare tidsperiod om förutsättningarna för dispens endast finns under den tid som behövs för att anpassa anläggningen till begränsningsvärdet (1 kap. 18 § industriutsläppsförordningen). Naturvårdsverket anser att bolaget endast visat att förutsättningarna för dispens finns fram till och med det planerade driftsstoppet 2019. Därmed kan en dispens bara medges fram till och med denna tidpunkt.

Övriga frågor

Naturvårdsverket har inga invändningar avseende bolagets yrkande om det begränsningsvärde som ska gälla under dispensen och yrkandet att dispensen ska gälla med verkställighet.

Om mark- och miljödomstolen anser att det finns behov av att Naturvårdsverket preciserar yrkandet såvitt avser dispensens längd önskar Naturvårdsverket att bolaget, i den mån det är möjligt, till domstolen lämnar närmare uppgifter om tidpunkt för det planerade driftstoppet 2019.

2.5 Övrigt

Naturvårdsverket vill avslutningsvis tillägga att bolaget driver en av Sveriges största hamnar och att det därmed, bl.a. med hänsyn till påverkan på närboende, finns anledning att dess omfattning regleras i någon form i tillståndet. Denna fråga överlämnas till mark- och miljödomstolens bedömning.

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschefen Stefan Nyström.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit enhetschefen Karin Dunér, miljöjuristen Petter Larsson Garcia samt handläggarna Helene Lindahl och Sven Bomark, den sistnämnde föredragande.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Stefan Nyström

Sven Bomark