

YTTRANDE

2018-02-09 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 föreläggande, aktbilaga 96, anför Naturvårdsverket följande.

**1. Naturvårdsverkets inställning och yrkanden**

Naturvårdsverket vidhåller att för det fall att Preem AB inte genomför uppföljande inventering, och i förekommande fall föreslår tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått för fransfladdermus, bestrids alltjämt att tillstånd meddelas för den ansökte 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 frånfaller yrkandet att det ska föreskrivas villkor om att 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.

Naturvårdsverket yrkar istället att det ska föreskrivas villkor om att Preem AB ska vidta åtgärder i syfte att minska utsläpp av VOC 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.

*Dispens enligt industriutsläppsförordningen*

Naturvårdsverket medger Preem AB:s yrkande om att dispens från begränsningsvärdet avseende stoft i BAT 25 (tabell 5) ska gälla till och med den 30 juni 2020.

Naturvårdsverket avstår från att yttra sig angående Preem AB:s yrkande att dispensen ska delas upp på två beslut, ett avseende befintlig verksamhet och ett avseende det sökta tillståndet.

## **2. Utveckling av Naturvårdsverkets talan**

Naturvårdsverket vill inledningsvis framhålla att orsaken till Naturvårdsverkets ställningstagande i målet angående den eventuella förekomsten av fransfladdermus och hur detta påverkar frågan om verksamhetens tillåtlighet är att det finns ett behov av ytterligare utredning gällande artens förekomst i området. Utan sådan kompletterande utredning är det inte möjligt att meddela tillstånd. Naturvårdsverket har fört fram detta tidigare målet och det finns inte anledning att göra någon annan bedömning nu.

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

### **2.1 Artskydd – fransfladdermus**

#### Bakgrund

Naturvårdsverket har framfört att med mindre än att Preem AB (bolaget) låter genomföra uppföljande inventering, och i förekommande fall föreslår tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått, det inte är möjligt att bevilja tillstånd för den sökta verksamheten. Naturvårdsverket har saknat anledning att ta ställning till frågan om en dispens enligt artskyddsförordningen (2007:845) kan meddelas eftersom bolaget inte anför några sådana skäl.

Såsom Naturvårdsverket förstår det gör bolaget alltjämt gällande att någon dispens enligt artskyddsförordningen inte krävs. För det fall att sådan krävs yrkar bolaget att en sådan ska meddelas. Bolaget gör gällande att tillstånd kan lämnas genom deldom och att frågan om kompletterande inventeringar kan hanteras genom villkor eller helt eller delvis inom ramen för ett provotidsförfarande. Inventeringar samt, i förekommande fall, naturvårdsinsatser och utvärdering av åtgärder kan ske efter samråd med tillsynsmyndigheterna och Naturvårdsverket.

#### Naturvårdsverkets bedömning

##### *Krävs dispens enligt artskyddsförordningen?*

Bolaget har under januari 2018 genom Naturcentrum AB bl.a. genomfört en habitatkartering och föreslagit ett antal skyddsåtgärder, som beroende på framtida inventeringsresultat av fransfladdermus, kan komma att genomföras. Åtgärderna består i att höja kvaliteten på de habitat som finns kvar utanför exploateringsområdet och skapandet av nya habitat. Naturvårdsverket ser positivt på detta men kan konstatera att bolaget, av naturliga skäl, inte låtit genomföra någon uppföljande inventering av fransfladdermus. Utgångspunkten

är därmed alltför jämt att arten, liksom dess fortplantningsområden och viloplats, förekommer i exploateringsområdet.

Därmed uppkommer frågan om det med 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). Naturvårdsverket anser att det är problematiskt att göra sådana försiktighetsmått och skyddsåtgärder beroende av utfallet av en framtida inventering. Det kan nämligen komma att råda delade meningar om tolkningen av resultatet från en framtida inventering och därmed också om nödvändigheten av försiktighetsmått och skyddsåtgärder. Detta kan ha betydelse för bedömningen av verksamhetens förhållande till artskyddsbestämmelserna och de allmänna hänsynsreglerna. I detta sammanhang hänvisas till Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 3 april 2014 i mål nr M 2504-13. Sökanden hade i det målet föreslagit att en uppföljande inventering av en skyddad art skulle företas innan anläggningsarbetena påbörjades och att skyddsåtgärder skulle kopplas till resultatet av inventeringen. Mark- och miljööverdomstolen angav att en godtagbar lokalisering är en förutsättning för att en verksamhet ska vara tillåtlig. Eftersom frågan om verksamhetens påverkan på särskilt skyddsvärda fåglar i detta fall var av väsentlig betydelse för bedömningen av om lokaliseringen kunde godtas var det inte möjligt att meddela en provotidsföreskrift i enlighet med bolagets andrahandsyrkande.

Naturvårdsverket anser således inte att det är lämpligt att, såsom bolaget föreslår, låta frågan om det behövs villkor om skyddsåtgärder och försiktighetsmått eller inte vara beroende av utfallet av en framtida inventering. Detta stöds av det ovan återgivna avgörandet. Mot bakgrund av detta anser Naturvårdsverket att det inte är möjligt att på befintligt underlag, och med en konstruktion av framtida eventuella villkor, komma till slutsatsen att den ansökte verksamheten inte strider mot artskyddsförordningen och de allmänna hänsynsreglerna. Därmed, och eftersom bolaget nu anfört grunder till stöd för detta, uppkommer frågan om det finns förutsättning för att bevilja dispens enligt artskyddsförordningen.

*Kan dispens enligt artskyddsförordningen meddelas?*

Enligt 14 § artskyddsförordningen får en dispens ges endast om

1. det inte finns någon annan lämplig lösning,
2. dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, och
3. dispensen behövs  
c. av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse.

Som framgår av förordningstexten krävs att samtliga förutsättningar är uppfyllda för att en dispens ska få ges. Av praxis följer att begreppet ”andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse” ska ges en restriktiv tolkning och att kraven på det överskuggande allmänintresset måste sättas högt (MÖD 2015:3).

I EU-kommissionens dokument ”Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer” (slutlig version, februari 2007) anges bl.a., när det gäller allmänintresse, att projekt som är helt i ett företags eller en individs intresse normalt inte omfattas (23) samt, när det gäller överskuggande, att en noggrann avvägning av intressen måste göras och att allmänintresset normalt bara är överskuggande om det utgör ett långsiktigt intresse, dvs. kortsiktiga intressen som bara ger fördelar på kort sikt är inte tillräckliga för att uppväga förlusten av en långsiktig förlust av bevarandet av arter (24).

Bolaget har bl.a. angett att verksamheten vid Brofjorden är förklarad som riksintresse och att ROCC-projektet är av största betydelse för bolaget och Sverige som nation. Verksamheten utgör Sveriges största och modernaste raffinaderi och projektet medför att råoljan kan tillgodogöras för tillverkning av moderna drivmedel till närmare 100 %. Bolaget uppger att ROCC-projektet är från beredskapssynpunkt av stor nationell betydelse och att motsvarande säkerställande av Sveriges behov av bensin och diesel i t.ex. en avspärrningssituation inte kan ske på annan plats i Sverige. Bolaget har emellertid inte ingivit något underlag till stöd för sin uppfattning. Under förutsättning att bolaget kan styrka sitt påstående så finner Naturvårdsverket ingen anledning att ifrågasätta behovet av anläggningen ur beredskapssynpunkt.

Redan på denna grund saknas möjlighet att i nuläget meddela dispens enligt artskyddsförordningen. För det fall att mark- och miljödomstolen inte skulle dela Naturvårdsverkets bedömning och mot bakgrund av att bolaget framhåller att det är angeläget att projektet inte fördröjs yttrar sig Naturvårdsverket även i fråga om kraven enligt 14 § p. 1 och 2 artskyddsförordningen är uppfyllda.

För att en dispens ska kunna beviljas krävs att bolaget även visar att det inte finns någon annan lämplig lösning. Naturvårdsverket har i sin handbok (Handbok för artskyddsförordningen, del 1, 2009:2, utgåva 1, s. 35) ansett att med ”ingen annan lämplig lösning finns” bör avses att det är en sista utväg när ingen annan rimlig eller bättre lösning finns. En lösning som är bättre för arten men som innebär ett nytt sätt eller är besvärligare eller något dyrare kan inte ses som mindre lämplig. Om det finns andra lösningar som sökanden anser inte är lämpliga bör detta anges med en beskrivning om varför de inte är lämpliga.

Naturvårdsverket kan konstatera att bolaget i sitt senaste yttrande (ab. 95) inte anfört några sådana skäl. Sådana skäl saknas också i bolagets yttrande efter huvudförhandlingen (ab. 82). Under huvudförhandlingen har bolaget meddelat att det inte finns någon bättre plats för ROCC eller övrig verksamhet (huvudförhandlingsprotokoll, s. 24, ab. 68). I miljökonsekvensbeskrivningen anges att lokaliseringen av de nya anläggningarna inom industriområdet väljs utifrån ekonomiska, processtekniska och flödesmässiga kriterier, samtidigt som bolaget beaktar miljö- och arbetsmiljöaspekter, inklusive risk- och säkerhetsaspekter (Miljökonsekvensbeskrivning för utökad verksamhet vid Preemraff Lysekil, s. 11). Naturvårdsverket anser inte att det av det underlaget i målet eller mot bakgrund av vad bolaget har anfört är visat att det inte finns någon annan lämplig lösning.

För att en dispens ska kunna beviljas krävs slutligen att en sådan inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Vid bedömning av vilken effekt verksamheten har på en art finns anledning att se till verksamhetens påverkan inte bara inom relevant biogeografisk region, utan även lokalt. Hur avgränsningen ska göras måste anpassas till den aktuella arten (MÖD 2016:1). Med detta avses att artens status avgörs av statusen på den samlade förekomsten. I nuläget är statusen på den lokala förekomsten oklar, det är också svårt att avgöra hur den sökta verksamheten kan komma att påverka förekomsten. Därmed kan inte fastställas att inte den sökta verksamheten försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

Naturvårdsverket anser därmed att det på befintligt underlag inte är möjligt att meddela en dispens enligt artskyddsförordningen. Av praxis följer att verksamheten därmed är olämpligt lokaliserad och inte tillåtlig (MÖD 2014:48). Naturvårdsverket vidhåller därför alltjämt att, med mindre än att bolaget vidtar de åtgärder som verket tidigare framfört, det inte är möjligt att bevilja bolaget tillstånd för den ansökta verksamheten.

### **2.2 Artskydd - blåsippa**

Bolaget anser inte att åtgärden att flytta blåsippa utlöser något krav på dispensprövning men motsätter sig inte att en dispens meddelas. Naturvårdsverket bedömer fortfarande att åtgärden att flytta blåsippa kräver en dispens enligt artskyddsförordningen och att det finns förutsättningar för att meddela dispens.

### **2.3 Utsläpp av VOC**

#### Bakgrund

Naturvårdsverket har yrkat att utsläpp av VOC ska minska med minst 500 ton per år fram t.o.m. år 2022 och med minst 1 000 per år fram t.o.m. år 2028.

Bolaget har framfört att en villkorskonstruktion med begränsningsvärden i detta fall inte är rättssäkert. Detta bl.a. mot bakgrund av den osäkerhet som är förknippad med VOC-mätning. Bolaget föreslår istället att målsättningsvärden om 500 ton VOC (per år tolkar Naturvårdsverket det som) för vardera etapp 1 och 2 fastställs.

#### Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket delar bolagets inställning att den osäkerhet som är förknippad med VOC-mätning gör att reglering med begränsningsvärden i detta fall är olämpligt. Det är dock viktigt att det i den plan som tas fram inför etapp 1 säkerställs att målet för utsläppsminskning nås. Planen behöver t.ex. innehålla beredskap för vidtagande av ytterligare åtgärder inom perioden t.o.m. år 2022 om det visar sig att inledande åtgärder inte medför förväntade utsläppsminskningar. Målsättningsvärdet för etapp två ska emellertid alltjämt vara 1 000 ton VOC per år.

## ***2.4 Dispens enligt industriutsläppsförordningen***

### Bakgrund

Naturvårdsverket har medgett att bolaget beviljas dispens enligt industriutsläppsförordningen (2013:250) från begränsningsvärdet avseende stoft i BAT 25 (tabell 5) från och med den 28 oktober 2018 fram till och med bolagets planerade revision 2019.

Bolaget yrkar att dispensen ska gälla fram till och med den 30 juni 2020 och hemställer om att dispensen delas upp i två beslut, ett avseende den befintliga verksamheten och ett avseende det sökta tillståndet.

### Naturvårdsverkets bedömning

Bolaget anser att dispensen inte kan upphöra omedelbart efter revisionsstoppet eftersom det inte är säkerställt att det då finns förutsättningar att innehålla begränsningsvärdet i BAT-slutsatsen, även om det är målsättningen. Det behövs tid för uppföljning efter revisionsstoppet. Efter start och injustering behöver tredjepartsmätningar utföras och det behövs även tid för utvärdering och åtgärder, i sista hand även i form av en ny dispensansökan.

Naturvårdsverket delar bolagets inställning att det efter start och injustering kan behövas viss tid för de åtgärder som bolaget anger och att det med hänsyn till anläggningens tekniska egenskaper skulle medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan att följa begränsningsvärdet under denna tid. Bolaget har därmed visat att förutsättningarna för dispens finns fram till och med den 30 juni 2020. Naturvårdsverket medger därför att dispens kan meddelas fram till och med denna tidpunkt.

Naturvårdsverket avstår från att yttra sig ifråga om bolagets hemställan om att dispensen delas upp i två beslut, ett avseende den befintliga verksamheten och ett avseende det sökta tillståndet.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av biträdande avdelningschefen Rikard Janson.

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

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

För Naturvårdsverket

Rikard Janson

Petter Larsson Garcia