



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060208

PROTOKOLL
2020-06-11

Aktbilaga 424
Mål nr M 11730-18

RÄTTEN

Hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, hovrättsrådet Roger Wikström, tekniska rådet Mikael Schultz och hovrättsrådet Li Brismo (referent och även protokollförare)

PARTER

Klagande

Se bilaga A

Motpart

Preem Aktiebolag, 556072-6977
112 80 Stockholm

Ombud: Advokat Sofia Hedelius
Alrutz' Advokatbyrå AB
Box 7493
103 92 Stockholm

SAKEN

Tillstånd till befintlig och utökad verksamhet vid Preemraff i Lysekils kommun; nu fråga om yttrande till regeringen

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, deldom 2018-11-09 i mål nr M 4708-16

Vid överläggning denna dag fattar Mark- och miljööverdomstolen följande

BESLUT (att meddelas den 15 juni 2020 kl. 14.00)

I enlighet med regeringens beslut överlämnas frågan om tillåtligheten avseende ansökt verksamhet vid Preemraff i Lysekils kommun till regeringen för prövning tillsammans med Mark- och miljööverdomstolens yttrande, se bilaga B.

Beslutet får inte överklagas.

Li Brismo
Protokollet uppvisat/

Dok.Id 1604531

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se		måndag – fredag 09:00–16:30



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen

Mål nr M 11730-18

1. Svenska Naturskyddsföreningen
Ombud: miljöjuristerna Oscar Alarik, Josia Hort och Rebecca Nordenstam
2. Lysekils-Munkedals Naturskyddsförening
3. Jordens Vänner
4. Föreningen Klimataktion
5. Anna Maria Andersson
6. Hans-Åke Andersson
7. Urban Andersson
8. Bengt Andreasson
9. Tina Arvidsdotter
10. Åke Blomdahl
11. Paula Brandt
12. Jenny Dahlqvist
13. Curt Edberg
14. Anette Edsler Selvin
15. Ulf Falck
16. Helena Fernandez Tengdahl
17. Rune Granquist
18. Tom Hagström
19. Astrid Hasselrot
20. Ulf Helgesson
21. Anna Hofny-Collins
22. Elisabet Holmberg

Dok.Id 1604531

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se		måndag – fredag 09:00–16:30

23. Thomas Holmberg
24. Olof Hägglund
25. Solveig Hägglund
26. Finn Johnsson
27. Göran Järås
28. Jane Järås
29. Anette Kinde Olsson
30. Monica Larsson
31. Stephan Larsson
32. Johan Linder
33. Marie Lindgren
34. Lisa Linton
35. Ulla Linton
36. Agneta Lundberg
37. Lars Lundholm
38. Karl Lundström
39. Eva Magnusson
40. Åsa Navarro
41. Christina N Preinfalk
42. Lars Preinfalk
43. Andréa Redlund Selvén
44. Annika Rockström
45. Erik Rundin
46. Fredrik Sandblad

47. Magnus Sederholm
48. Louise Selvén Andersson
49. Ulf Selvin
50. Lars-Olof Stilgård
51. Lena Stilgård
52. Eva Svensson
53. Rolf Svensson
54. Lisa Swanberg
55. Ingemar Wahlberg
56. Anders Wockatz



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen

YTTRANDE
2020-06-15

Mål nr M 11730-18

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom 2018-11-09 i mål nr M 4708-16

PARTER

Klagande

Se bilaga A

Motpart

Preem Aktiebolag, 556072-6977
112 80 Stockholm

Ombud: Advokat Sofia Hedelius
Alrutz´ Advokatbyrå AB
Box 7493
103 92 Stockholm

SAKEN

Tillstånd till befintlig och utökad verksamhet vid Preemraff i Lysekils kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS YTTRANDE

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att den ansökta verksamheten vid Preemraff i Lysekils kommun är tillåtlig.

Dok.Id 1498534

Postadress Box 2290 103 17 Stockholm	Besöksadress Birger Jarls Torg 16	Telefon 08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se	Telefax 08-561 675 59	Expeditionstid måndag – fredag 09:00–16:30
---	---	---	---------------------------------	---

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	BAKGRUND	3
2	BOLAGETS JUSTERING AV ANSÖKAN	5
3	YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN	6
4	UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN	8
5	YTTRANDEN FRÅN BERÖRDA MYNDIGHETER I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN	22
6	SKÄLEN FÖR MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS YTTRANDE ..	30
6.1	Prövningsram	30
6.2	Miljökonsekvensbeskrivning m.m.	34
6.3	Utsläpp och störningar	34
6.3.1	<i>Utsläpp av koldioxid</i>	34
6.3.2	<i>Övriga utsläpp och störningar</i>	47
6.4	Hushållnings- och kretsloppsprinciperna	48
6.5	Lokalisering m.m.	50
6.6	Miljö kvalitetsnormer för vatten	50
6.7	Artskydd	53
6.8	Tidsbegränsning	53
6.9	Övriga frågor	55
6.10	Sammanfattning	55

1 BAKGRUND

Det har funnits ett raffinaderi på den aktuella platsen sedan 1970-talet och verksamheten har tidigare tillståndsprovats vid flera tillfällen.

Enligt det gällande huvudtillståndet för verksamheten har bolaget tillstånd till att tillverka s.k. EU-anpassade drivmedel enligt de bränslespecifikationer som gäller från 2000 med en årlig genomströmning av 11,4 miljoner ton, samt att ta emot och behandla oljehaltigt avfall till en mängd av ungefär 70 000 m³ per år (se Vänersborgs tingsrätts, miljödomstolen, dom den 30 juni 2004 i mål nr M 326-01).

Bolagets tillståndsansökan i nu aktuellt mål gavs in till mark- och miljödomstolen den 14 december 2016. Mark- och miljödomstolen har genom deldom den 9 november 2018 godkänt miljökonsekvensbeskrivningen och gett bolaget tillstånd enligt 9 kap. och 11 kap. miljöbalken till befintlig och utökad verksamhet, i huvudsak i enlighet med ansökan, innefattande bl.a. raffinering av vissa angivna fossila råvaror och förnybara produkter till drivmedel intill en viss maximal genomströmning, ny anläggning för att kunna omvandla återstodsolja till drivmedel (ROCC¹-projektet), hamnverksamhet, avledning av havsvatten för kylningsändamål samt vattenverksamhet kopplad till byggandet av kajer, utloppsledning för renat avloppsvatten och anläggning för havsvattenkyllning. Deldomen innehåller även bl.a. slutliga villkor, delegationer, uppskjutna frågor med tillhörande utredningsuppdrag och provisoriska föreskrifter. I domen har mark- och miljödomstolen även meddelat dispens enligt artskyddsförordningen (2007:845) avseende fransfladdermus och blåsippan. Vidare innehåller domen ett förordnande om att tillståndet får tas i anspråk även om domen inte fått laga kraft, s.k. verkställighetsförordnande.

Sedan ett antal miljöorganisationer och enskilda överklagat mark- och miljödomstolens deldom och även yrkat inhibition har Mark- och miljööverdomstolen, inom

¹ Residue Oil Conversion Complex

Mark- och miljööverdomstolen

ramen för nu aktuellt mål, beslutat den 28 december 2018 att inhibera verkställighetsförordnandet och den 17 juni 2019 att avvisa vissa överklaganden och ge prövnings-tillstånd avseende övriga överklaganden.

Den 27 juni 2019 underrättade Naturvårdsverket regeringen om bolagets tillstånds-ansökan med stöd av 17 kap. 5 § miljöbalken. Som skäl för underrättelsen angavs att det på grund av verksamhetens klimatpåverkan var fråga om en sådan verksamhet som regeringen får förbehålla sig att pröva tillåtligheten av och som Naturvårdsverket därför ska underrätta regeringen om. Länsstyrelsen i Västra Götalands län ställde sig bakom Naturvårdsverkets underrättelse. Även Svenska Naturskyddsföreningen underrättade regeringen. Naturvårdsverket och länsstyrelsen har inte överklagat mark- och miljödomstolens deldom.

Den 22 augusti 2019 beslutade regeringen med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken att tillåtligheten av den ansökta verksamheten ska prövas av regeringen. Som skäl för beslutet hänvisades till bl.a. det av riksdagen i juni 2017 antagna klimatpolitiska ramverket med nya klimatmål och en klimatlag och att verksamheten, i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja, kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

Regeringens beslut innebär att Mark- och miljööverdomstolen i detta skede, efter handläggning av målet, i stället för att meddela dom ska med eget yttrande överlämna frågan om tillåtligheten till regeringen för prövning.

Mark- och miljööverdomstolen har i beslut den 20 februari 2020 avslagit bolagets begäran om att utse domstolssakkunnig i målet, i beslut den 21 februari 2020 avslagit begäran från en klagande att huvudförhandlingen ska ställas in och i beslut den 4 mars 2020 avvisat bolagets yrkande om tillstånd till en ändrad ansökan avseende pråmkajen.

Mark- och miljööverdomstolen har den 10–12 mars 2020 hållit huvudförhandling med syn i målet.

2 BOLAGETS JUSTERING AV ANSÖKAN

Under handläggningen av målet i Mark- och miljööverdomstolen har bolaget justerat sin ansökan, bl.a. har vissa processteg i ROCC-projektet utgått och kapaciteten justerats ned med cirka 20 procent. Huvudenheten (slurry hydrocrackern) bibehålls med minskad storlek och den produkt som produceras där, Synthetic Crude Oil (SCO), kommer inte längre att ledas till ett slutsteg inom ROCC-anläggningen utan i stället till befintliga anläggningar i raffinaderiet. Vidare har den ansökta årliga maximala genomströmningen minskats till totalt 13 miljoner ton per år, varav högst 11,4 miljoner ton fossil råvara. Processområde och område för servicesystem har reducerats och kaj 6 har utgått.

Bolaget har därför ändrat sitt yrkande om tillstånd enligt följande (ändringar i förhållande till tillståndsgiven verksamhet enligt mark- och miljödomstolens deldom är markerade med fet kursiv stil):

- a) verksamhet bestående av främst raffinering av mineralolja och gas, lagring och annan hantering av bränslen eller kemiska produkter samt tillverkning av gas och vätskeformigt ämne; allt intill en årlig maximal genomströmning av **13,0 ~~13,9~~** miljoner ton råvaror och satsningsmaterial såsom råolja, petroleumoljor, naturgas, förnybara produkter som HVO², RME³, med flera framtida kommande förnybara råvaror som kan användas för tillverkning av drivmedel, ävensom blandningskomponenter som till exempel etanol, HVO, RME och grön nafta med flera, samt additiv (angiven mängd inkluderar behandling av oljehaltigt avfall från fartyg som anlöper bolagets hamnar samt upptagen löskommen olja m.m. från bolagets egen verksamhet till en mängd av 70 000 m³ per år), **varav maximalt 11,4 ton av den årliga genomströmningen får utgöras av råolja, petroleumoljor och naturgas.**

² Hydrogenated vegetable oil

³ Rapsmetylester

Mark- och miljööverdomstolen

- b) utbyggnad av det så kallade ROCC-projektet med syfte att omvandla återstodsoljor till drivmedel, inkluderande bl.a. ökad kapacitet för svavelåtervinning och vattenreningsverk samt en ny anläggning för kylning med hjälp av havsvatten,
- c) verksamheten vid Brofjordens hamn såvitt avser Preem AB:s egen verksamhet,
- d) avledning av högst 6 m³/s havsvatten för kylningsändamål,
- e) anläggningsarbeten i vatten för havsvattenkylning samt för kajerna ~~kaj 6~~, kaj 5, torrlastkajen och pråmkajen samt
- f) ny förlängd utloppsledning för renat processavloppsvatten.

Med anledning av den justerade ansökan har bolaget även kompletterat den tekniska beskrivningen och miljökonsekvensbeskrivningen.

3 YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Yrkandena i målet anges såsom de har framställts i överklaganden m.m. utan justering till att prövningen i detta skede är begränsad till verksamhetens tillåtlighet.

Svenska Naturskyddsföreningen har yrkat i första hand att ansökan ska avslås och i andra hand att tillståndet ska tidsbegränsas till 2030.

Lysekils-Munkedals Naturskyddsförening har yrkat i första hand att ansökan ska avslås i den del som avser ansökan om tillstånd till utökad verksamhet och återförvisas i den del som avser tillstånd till befintlig verksamhet till mark- och miljödomstolen för skärpta villkor och i andra hand att tillståndet ska förenas med skärpta villkor.

Föreningen har även yrkat att ansökan om dispens från förbudet i artskyddsförordningen såvitt gäller fransfladdermus ska avslås och att miljökonsekvensbeskrivningen inte ska godkännas. Vidare har föreningen yrkat att ett eventuellt tillstånd bör tidsbegränsas 10–15 år och att det i tillståndet ska förordnas om en stegvis nedtrappning av råolje användningen.

Mark- och miljööverdomstolen

Jordens Vänner har yrkat i första hand att ansökan ska avslås i den del som avser tillstånd till utökad verksamhet och återförvisas i den del som avser tillstånd till befintlig verksamhet till mark- och miljödomstolen för skärpta villkor och i andra hand att tillståndet ska tidsbegränsas till 2025.

Föreningen Klimataktion har yrkat i första hand att ansökan ska avslås och i andra hand att tillståndet ska tidsbegränsas till 2025.

Anna Maria Andersson, Hans-Åke Andersson, Åke Blomdahl, Jenny Dahlqvist, Curt Edberg, Anna Hofny-Collins, Finn Johnsson, Göran Järås, Jane Järås, Monica Larsson, Stephan Larsson, Johan Linder, Marie Lindgren, Agneta Lundberg, Lars Lundholm, Karl Lundström, Åsa Navarro, Christina N Preinfalk, Lars Preinfalk, Andréa Redlund Selvén, Fredrik Sandblad, Lars-Olof Stilgård, Lena Stilgård, Eva Svensson, Rolf Svensson, Lisa Swanberg, Ingemar Wahlberg och Anders Wockatz har yrkat att ansökan ska avslås.

Urban Andersson, Olof Hägglund, Solveig Hägglund, Lisa Linton och Ulla Linton har yrkat att ansökan ska avslås i den del som avser tillstånd till utökad verksamhet.

Bengt Andreasson har yrkat i första hand att ansökan ska avslås och i andra hand att skärpta villkor ska meddelas.

Paula Brandt, Astrid Hasselrot och Helena Fernandez Tengdahl har yrkat i enlighet med Jordens Vänners yrkande.

Rune Granquist har yrkat att ansökan ska avslås i den del som avser tillstånd till utökad verksamhet och att den befintliga verksamheten genom stegvis nedtrappning ska vara helt fossilfri senast 2045.

Tom Hagström har yrkat att ansökan i befintlig form ska avslås och att tillstånd kan ges endast om vissa angivna villkor meddelas.

Ulf Helgesson har yrkat att någon ytterligare påverkan på Ryxö naturreservat inte får ske och att nuvarande olägenheter ska minska.

Ulf Falck, Anette Kinde Olsson och Annika Rockström har yrkat att ansökan ska avslås i den del som avser tillstånd till utökad verksamhet och att skärpta villkor ska meddelades för den befintliga verksamheten som även ska tidsbegränsas.

Tina Arvidsdotter, Anette Edsler Selvin, Elisabet Holmberg, Thomas Holmberg, Eva Magnusson och Ulf Selvin har yrkat att ansökan ska avslås i den del som avser tillstånd till utökad verksamhet och att skärpta villkor ska meddelas för befintlig verksamhet.

Erik Rundin har yrkat i enlighet med Lysekils-Munkedals Naturskyddsförenings yrkande.

Magnus Sederholm har yrkat att ansökan ska avslås och i vart fall att en oberoende undersökning ska utföras avseende hälsoriskerna med bolagets utsläpp av bensen, särskilt när det gäller gravida och barn/ungdomar.

Louise Selvén Andersson har yrkat i enlighet med Svenska Naturskyddsföreningens yrkande.

Bolaget har bestritt bifall till överklagandena och yrkat tillstånd enligt justeringen av ansökan i Mark- och miljööverdomstolen.

4 UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Svenska Naturskyddsföreningen har anfört bl.a. följande:

Ett tillstånd enligt ansökan skulle innebära att verksamheten blir den enskilt största utsläppskällan av koldioxid i Sverige. Trots det berörs inte verksamhetens utsläpp av

Mark- och miljööverdomstolen

koldioxid i mark- och miljödomstolens domskäl. Det beror på att anläggningen ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter och därför omfattas av förbudet mot villkor avseende koldioxidutsläpp i 16 kap. 2 c § miljöbalken. Sistnämnda regel genomför motsvarande förbud i artikel 9.1 industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU). Förbudet har sin bakgrund i att genom utsläppshandelssystemet avses att genomföra kostnads- effektiv och gemensam minskning av klimatpåverkande utsläpp inom unionen och att villkor om koldioxid skulle kunna störa systemets funktion. Systemet för handel med utsläppsrätter finns reglerat huvudsakligen i handelsdirektivet (2003/87/EG). Att mark- och miljödomstolen inte närmare redogör för hur man bedömt koldioxidutsläppen och inte heller hur man bedömt hur dessa utsläpp förhåller sig till miljöbalkens portalparagraf och stoppregler är i linje med vad som är brukligt.

Förbudet mot villkor avseende koldioxidutsläpp i miljöbalken och industriutsläppsdirektivet utgör emellertid inte ett hinder mot att avslå den aktuella ansökan med stöd av den s.k. stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken.

Av ordalydelsen i artikel 9.1 industriutsläppsdirektivet framgår att det endast är gränsvärden i tillstånd som omfattas av förbudet, inte avslag i sin helhet på tillståndsansökningar avseende anläggningar som medför omfattande koldioxidutsläpp. Om lagstiftaren avsett en sådan bredare tillämpning skulle sannolikt ett annat uttryckssätt ha valts, som att medlemsländerna inte skulle kunna neka tillstånd eller förhindra en verksamhet enbart på grund av koldioxidutsläpp. I stället har man valt att avgränsa regeln till ”gränsvärden” och ”direkta utsläpp”.

Minskning av klimatpåverkan är det primära syftet med handelsdirektivet och skrivningarna om effektivitet och ekonomiskt hänsynstagande i dess ingress kan inte anses tillräckliga för att det tolkningsvis ska vara möjligt att frångå innebörden av den klart utformade ordalydelsen av bestämmelsen. Tvärtom kan det på goda grunder anses strida mot handelsdirektivets primära klimatskyddande syfte att använda direktivets regler för att tvinga igenom nya anläggningar med omfattande utsläpp av växthusgaser. Det skulle alltså inte vara förenligt med en ändamålsenlig tolkning av direktivet.

Vidare är både industriutsläppsdirektivet och handelsdirektivet s.k. minimidirektiv inom miljöskyddsområdet. I enlighet med artikel 193 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) hindrar direktiven inte medlemsstaterna från att ha kvar eller införa strängare skyddsåtgärder under förutsättning att dessa är förenliga med fördragen och kommissionen underrättats.

Även MKB-direktivet (2011/92/EU) och det svenska genomförandet i 6 kap. miljöbalken talar för att klimatpåverkan inte bara ska beskrivas i en tillståndsansökan utan även beaktas vid prövningen av om verksamheten kan tillåtas.

Förbudet i 16 kap. 2 c § miljöbalken är klart avgränsat till att endast avse villkor. Att utifrån den svenska ordalydelsen även tolka in ett förbud mot att avslå en tillståndsansökan med hänvisning till en verksamhets klimatpåverkan, synes alltför långt från bestämmelsens ordalydelse. Om en sådan avsikt funnits hos lagstiftaren skulle man inte ha valt att nämna att det är just villkor som avses. Inte heller i svenska förarbeten finns några uttalanden om att avsikten med bestämmelsen skulle vara att helt undanta verksamheter inom handelssystemet från tillämpningsområdet för stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken.

Av allmänna rättsprinciper följer att ett undantag från miljöbalkens centrala bestämmelser måste uttryckas klart och tydligt i lagtext för att vara giltigt. Det torde inte vara möjligt att tolkningsvägen göra avsteg från stoppregeln, utan ett tydligt stadgande om detta i det svenska regelverket. Det finns inte heller något avgörande från EU-domstolen av den innebörden att medlemsstaterna är förhindrade att avslå all klimatpåverkande verksamhet inom EU:s system för handel med utsläppsrätter. Det finns även skäl att anta att utsläppshandelssystemet i realiteten inte haft någon styrande inverkan på verksamheten pga. lågt pris på utsläppsrätter och omfattande fri tilldelning.

Mark- och miljööverdomstolen

Ett tillstånd till ansökt verksamhet är inte förenligt med kraven på en hållbar utveckling enligt Parisavtalet, miljöbalken, miljömålet Begränsad klimatpåverkan och målet om nettonollutsläpp till år 2045. Ett tillstånd skulle få oacceptabla följder och medföra skada och olägenhet av väsentlig betydelse till följd av koldioxidutsläppen. Stoppregeln är tillämplig och det finns inte några särskilda skäl för regeringen att tillåta verksamheten. Vidare finns det skäl att avslå ansökan med stöd av artikel 2 och 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och med tillämpning av försiktighetsprincipen i artikel 191 i FEUF. Det har även hänvisats till avgörandet i Urgenda-målet (Högsta domstolen i Nederländerna, dom den 10 december 2019 i mål nr 19/00135, Engels).

Av bolagets ansökan framgår att tjockolja till stor del kommer att användas till att framställa diesel och bensen, som inte används av den tyngre fartygstrafiken som man tidigare sålt bunkerolja till. Då ersätter de nya bränslena från bolaget inte fartygsbränslen utan bensen och diesel i biltrafiken, som redan har en bättre klimatprestanda än vad man får fram genom att använda fossilgas till att framställa nya drivmedel ur tjockolja.

De många förbehållen och bristen på juridiskt bindande åtaganden talar för att man vid prövningen av ansökan inte kan fästa något större avseende vid bolagets klimatutfästelser.

Mark- och miljödomstolen har inte genomfört en fullständig bedömning enligt hänsynsreglerna vad gäller skyddsvillkor, försiktighetsmått, bästa möjliga teknik och möjligheten att klara miljö kvalitetsnormer eftersom ett stort antal frågor omfattas av provotidsförordnanden. Exempelvis har frågan om slutliga villkor skjutits upp avseende energieffektivisering, utsläpp till luft av svavel för tiden efter idrifttagande av ROCC, utsläpp till luft av kväveoxider för tiden före och efter idrifttagande av ROCC, utsläpp till luft av kolväten, utsläpp till luft av stoft, fackling, utsläpp till vatten för tiden före och efter idrifttagande av ROCC, utsläpp av kylvatten och buller.

Mark- och miljööverdomstolen

Mark- och miljödomstolen har även tillämpat ett felaktigt beviskrav vad gäller verksamhetens påverkan på miljö kvalitetsnormerna för vatten. Mark- och miljödomstolen har vidare ålagt bolaget att utföra omfattande undersökningar av de utsläpp och konsekvenser som verksamhetens utsläpp till vatten förorsakar i syfte att visa att miljö kvalitetsnormerna god ekologisk och kemisk status inte äventyras eller försämras. Verksamhetens möjlighet att uppnå miljö kvalitetsnormerna är dock en fråga kopplad till tillåtligheten som inte kan sättas på provotid.

Tillståndet bör i vart fall tidsbegränsas. Av det svenska utsläppsregistret framgår att den aktuella verksamheten är en av de större enskilda utsläppskällorna när det gäller ett flertal ämnen. Det är uppenbart att verksamheten är såväl en stor miljöfarlig verksamhet som en verksamhet med kraftig miljöpåverkan. De ansökta ändringarna och utökningarna av verksamheten gör verksamheten ännu större och miljöpåverkan blir än mer kraftig. Verksamheten är av sådant slag att den enligt förarbetena till miljöbalken ska tidsbegränsas. Frågan om ett tillstånd ska tidsbegränsas ska bedömas mot bakgrund av miljöbalkens syfte. I detta fall krävs tidsbegränsning även för att inte äventyra miljömålet Begränsad klimatpåverkan och de klimatpolitiska målen. Det är orimligt att en enskild verksamhetsutövare, som ska tillverka fossila bränslen, får ett för all framtid gällande tillstånd som intecknar en betydande andel av de möjliga utsläppen av koldioxid inom svenskt territorium.

Bolagets justering av ansökan i Mark- och miljööverdomstolen innebär att de villkor som meddelats i den överklagade deldomen behöver ses över.

Lysekils-Munkedals Naturskyddsförening har anfört bl.a. följande:

Det är svårt att bedöma miljökonsekvenserna av bolagets justerade ansökan eftersom det inte finns redovisat hur utsläppen av svavel, överskottsgas, fackling, buller, kolväten, kväveoxider, sot och stoft m.m. påverkas. Det är fråga om alltför omfattande förändringar som kräver en reviderad miljökonsekvensbeskrivning.

Mark- och miljööverdomstolen

Mark- och miljödomstolen har valt att meddela ett ”fritt” tillstånd där bolaget själv får välja om raffinaderiet ska behandla enbart fossil råvara eller enbart restoljor eller gå över till enbart förnybara ämnen. Sveriges miljöfarligaste verksamhet ska noggrant regleras med mängduppgifter avseende vad som ska raffinerats. Bolaget ska inte tillåtas att behandla restoljor i det s.k. ROCC-projektet eftersom de är mycket förorenade och giftiga. Restoljorna bör pumpas tillbaka ner i marken.

Ansökt verksamhet innebär efter justeringen att koldioxidutsläppen ökar från dagens cirka 1,7 miljoner ton till 2,7 miljoner ton per år. Det skulle innebära att verksamheten blir Sveriges största utsläppskälla av koldioxid. Bolaget har inte gjort några bindande åtaganden för att minska utsläppen av koldioxid. Utbyggnaden bryter mot riksdagens och länets miljömål.

Det går att med stöd av miljöbalken avslå en tillståndsansökan avseende ökad produktion av fossila bränslen. Tillåtligheten av ökade utsläpp av koldioxid kan ingå i tillståndsprövningen enligt miljöbalken. I enlighet med 1 kap. 1 § miljöbalken ska människors hälsa, värdefull natur, biologisk mångfald m.m. skyddas och verksamheten kan förbjudas med stöd av 2 kap. 9 § miljöbalken. Om tillstånd ges kan dock inte villkor uppställas som begränsar koldioxidutsläppen eftersom verksamheten ingår i EU:s utsläppshandelssystem.

De ökade svavelutsläppen kommer att innebära en påtaglig försämring av luftmiljön och en trolig återgång till den tidigare besvärliga försurningssituationen. Svavelutsläppen bör därför begränsas till maximalt 200 ton per år. Okontrollerad förbränning av orenad överskottsgas genom fackling är inte förenligt med miljöbalken. All fackling bör upphöra snarast och energin från överskottsgasen bör omhändertas. Utsläpp av kolväten från verksamheten orsakar råoljelukt som inte är acceptabel. Lukt känns på stora avstånd och berör ett stort antal människor. Utbyggnaden och de ökade utsläppen innebär att skydds-, risk- och säkerhetszoner bör ses över och utökas. Det saknas reglering avseende kontrollprogram i tillståndet.

Mark- och miljööverdomstolen

Svårigheten att hitta lösningar för spillvärmen i det aktuella området gör att utbyggnaden i stället bör göras vid raffinaderier nära en storstad som Göteborg. Betydligt mer kan även göras när det gäller energihushållning och frågan behöver villkorsregleras i stället för att skjutas upp.

Verksamheter som hanterar fossila bränslen börjar närma sig sitt slut. Ekonomiska medel bör avsättas som täcker avveckling och återställning.

Många viktiga frågor har satts på provotid trots att kunskap redan finns. Detta har skett genomgående i domstolsbesluten sedan ett flertal årtionden tillbaka. Det gäller frågor såsom energieffektivisering, svavel, kväveoxider, kolväten, stoft, fackling, buller m.m. Antalet uppskjutna frågor bör därför begränsas.

Meddelad dispens såvitt gäller fransfladdermusen bör upphävas. Föreningen delar inte mark- och miljödomstolens motivering att ”utbyggnaden är påkallad av tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse och att det inte finns någon annan lämplig lösning än den nu ansökta”. Det utvecklas inte vad som är tvingande skäl och inte heller redovisas vad som är ett viktigt allmänintresse. Alternativa platser för utbyggnaden borde även ha analyserats.

Jordens Vänner har anfört i huvudsak detsamma som Lysekils-Munkedals Naturskyddsförening med bl.a. följande tillägg:

Verksamheten har en negativ påverkan på de skyddsvärda områden som finns i Bohuslän i form av naturreservat, naturvårdsområden, Natura 2000-områden samt riksintresseområden för naturvård och friluftsliv, högexploaterad kust m.m. Inom verksamhetens när- och utbyggnadsområde finns mindre områden med höga naturvärden. Ett flertal rödlistade och hotade arter både på växt- och djursidan finns i området.

Mark- och miljööverdomstolen

Då den aktuella tillståndsansökan är mycket omfattande och består av ett stort antal delområden bör det tillsättas en grupp utomstående granskare i ärendet.

Föreningen Klimataktion har anfört bl.a. följande:

Den aktuella verksamheten vilar på en icke kretsloppsanpassad grund, eftersom det är fråga om utvinning och förädling av icke förnybara råvaror till förbränningsändamål. Ett tillstånd till ROCC-projektet innebär att bolaget får hantera den mest förorenade restoljan och släppa ut stora mängder med föroreningar lokalt. Om inte den egna restoljan räcker kommer även import att ske. Restoljan ska behandlas med en ny teknik som ingen har någon större erfarenhet av.

Ett tillstånd till ansökt verksamhet är inte förenligt med kraven på en hållbar utveckling enligt Parisavtalet, 1 kap. 1 § miljöbalken, miljömålet Begränsad klimatpåverkan och målet om nettonollutsläpp till år 2045. Ett tillstånd skulle få oacceptabla följder och medföra skada och olägenhet av väsentlig betydelse.

Det skulle även med hänsyn till koldioxidutsläppet strida mot grundlagen att bevilja bolaget tillstånd eftersom staten, enligt 1 kap. 2 § regeringsformen, har en skyldighet att skydda medborgarna, jfr även Urgenda-avgörandet.

Ett tillstånd till utbyggnad strider mot bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken bl.a. riksintresset skydda kustområdet. Utbyggnaden, med en stor ökning av processområdet och en ny kajplats, är så omfattande att den kan jämföras med en nyetablering. Enligt 4 kap. 3 § miljöbalken får anläggningar för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion inte komma till stånd inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden.

Genom den ansökta verksamheten kommer alla utsläpp att öka kraftigt. Det är inte en lämplig plats att öka utsläppen av hälsofarliga och cancerogena ämnen på, eftersom det redan idag är höga utsläpp och koncentrationer av sådana ämnen. Även olägenheterna

Mark- och miljööverdomstolen

från verksamheten är betydande med avseende på bland annat lukt, buller, fackling, sot och stoft. I området kring raffinaderiet har fler personer än förväntat fått leukemi. Bolaget bör åläggas att ta fram bevis för att verksamheten inte har orsakat leukemi i närområdet.

Vidare bör oberoende vetenskapliga studier genomföras i området kring verksamheten innan tillstånd kan lämnas. Studierna bör avse verksamhetens påverkan avseende bl.a. människors hälsa, flora- och fauna, marin miljö, grundvatten, skog och mark.

Anna Maria Andersson, Hans-Åke Andersson, Urban Andersson, Bengt Andreasson, Tina Arvidsdotter, Åke Blomdahl, Paula Brandt, Jenny Dahlqvist, Curt Edberg, Anette Edsler Selvin, Ulf Falck, Helena Fernandez Tengdahl, Rune Granquist, Tom Hagström, Astrid Hasselrot, Ulf Helgesson, Anna Hofny-Collins, Elisabet Holmberg, Thomas Holmberg, Olof Hägglund, Solveig Hägglund, Finn Johnsson, Göran Järås, Jane Järås, Anette Kinde Olsson, Monica Larsson, Stephan Larsson, Johan Linder, Marie Lindgren, Lisa Linton, Ulla Linton, Agneta Lundberg, Lars Lundholm, Karl Lundström, Eva Magnusson, Åsa Navarro, Christina N Preinfalk, Lars Preinfalk, Andréa Redlund Selván, Annika Rockström, Erik Rundin, Fredrik Sandblad, Magnus Sederholm, Louise Selván Andersson, Ulf Selvin, Lars-Olof Stilgård, Lena Stilgård, Lisa Swanberg, Eva Svensson, Rolf Svensson, Ingemar Wahlberg och Anders Wockatz har i flera delar anfört detsamma som klagandena ovan och deras invändningar mot den ansökta verksamheten, såvitt är av intresse för nu aktuell prövning, avser bl.a. följande frågor:

- Kravet på en hållbar utveckling enligt 1 kap. 1 § miljöbalken
- Koldioxidutsläpp och de nationella och globala klimatmålen
- Hushållnings- och kretsloppsprinciperna inklusive kravet på energieffektivitet
- Motstående riksintressen och påverkan på Ryxö naturreservat
- Utsläpp till luft av bl.a. svavel, kväveoxider, kolväten, sot och stoft
- Fackling, lukt och buller
- Utsläpp till vatten
- Fartygstrafik

Mark- och miljööverdomstolen

- Cancer och bristfällig utredning i det avseendet
- Prövotidsförordnanden avseende alltför många frågor
- Bristfällig miljökonsekvensbeskrivning

Det har även anförts att det bör utföras oberoende vetenskapliga studier i enlighet med vad Föreningen Klimataktion framfört.

Bolaget har anfört bl.a. följande:

Mark- och miljödomstolens deldom är väl avvägd och motiverad. Det ska noteras att deldomen inte har överklagats av Naturvårdsverket, länsstyrelsen eller någon annan myndighet.

Ansökan är en viktig förutsättning för att förnybara råvaror ska kunna användas i en ökande omfattning vid bolagets verksamhet i Lysekil och för att kunna uppfylla marknadens nuvarande och framtida efterfrågan på förnybara bränslen. Ansökan är utformad så att produktionen successivt ska kunna baseras alltmer på förnybara råvaror. Följaktligen är det förnybara råvaror som ska öka med stöd av det nya tillståndet, inte fossila. Ansökan avser också utbyggnad av ROCC-projektet. Syftet är i första hand att uppgradera återstodsolja till diesel, som uppfyller stränga miljökrav, och lågsvavligt fartygsbränsle, som uppfyller de numera kraftigt skärpta globala krav för svavelhalt i fartygsbunker. Tekniken, slurry hydrocrackning, motsvarar BAT⁴ och innebär möjlighet till en mycket hög konvertering till drivmedel som uppfyller stränga miljökrav och kan användas för flera olika matningskvaliteter, även förnybart. ROCC-anläggningen ska alltså inte ses endast som en anläggning för fossil råvara, utan också som en investering för framtida förnybar produktion.

Enligt miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan ska Sverige senast 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Till 2030 ska utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, minska med minst 70 procent jämfört med 2010, och

⁴ Best Available Techniques

Mark- och miljööverdomstolen

den svenska fordonsflottan vara fossiloberoende. Bolagets uttalade mål är att vid sina raffinaderier nå nettonollutsläpp senast 2040. Vidare är bolagets uttalade mål att bli världens första klimatneutrala petroleum- och biodrivmedelsföretag, med nettonollutsläpp sett till hela värdekedjan, senast 2045, samt att vara ledande i arbetet med skifte från delvis fossila drivmedel till helt förnybara drivmedel senast 2045. Målet är även att öka produktionen av förnybara flytande drivmedel (inklusive förnybart flygbränsle) för att nå fem miljoner kubikmeter 2030.

En nedtrappning av fossil råvara måste ske på ett sätt som ger möjlighet att bedriva verksamheten/anläggningen såsom helhet, med viss flexibilitet och på ett sätt som kan planeras och utföras av raffinaderiexpertis samt med fortsatt finansiell stabilitet och lönsamhet och med stöd av branschgemensamma spelregler, både nationellt och globalt. Miljötillstånd och företagsekonomisk lönsamhet är förutsättningar för bolagets klimatlöften. Det är mot den bakgrunden inte möjligt att i tillståndet göra bolagets klimatlöften till åtaganden eller villkor på sätt som föreslagits i målet.

Det är inte heller möjligt att bedriva en verksamhet av aktuell omfattning med ett tidsbegränsat tillstånd. Verksamheten är mycket kapitalintensiv och externa finansiärer ställer särskilda krav avseende långsiktighet och risk. Ett givet slutdatum triggat dessutom avvecklingsrelaterade i stället för vidmakthållande och utvecklingsrelaterade investeringar. Till detta kommer även skäl knutna till längden på en normal handläggningstid för nytt miljötillstånd från förberedande av ansökan till lagakraftvunnen tillståndsdom, samt till den ovisshet som vid prövningen är förknippad med både tidsåtgång och utfall. Bolaget bestrider därför kraftfullt en tidsbegränsning av tillståndet.

Det krävs ett globalt perspektiv och en jämförelse med andra raffinaderier för att rätt avvägningar ska kunna göras i aktuell tillståndsprövning. Enligt riksdagens generationsmål är det övergripande målet för miljöpolitiken att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. I regeringens klimatpolitiska

Mark- och miljööverdomstolen

handlingsplan anför att regeringen avser att arbeta proaktivt inom EU för skärpningar av handelssystemet och använda kostnadseffektiva nationella styrmedel för att främja tekniksprång och ställa om till minskade utsläpp från svenska anläggningar inom systemet. Vidare anför att nationella styrmedel behöver utformas med hänsyn till deras långsiktiga påverkan på de globala utsläppen, så att inte utsläppen bara flyttar till andra länder och att det, för att nå målet till 2045, behövs ytterligare åtgärder för att minska utsläppen bl.a. från de verksamheter som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem (se prop. 2019/20:65 s. 55). Miljömålsberedningen pekar på att om en hårdare styrning skulle införas ensidigt i Sverige för branscher med hög koldioxidintensitet och som verkar på en internationell marknad, riskerar arbetstillfällena att gå förlorade om tillväxten sker i andra länder. Det finns då risk för s.k. koldioxidläckage vilket skulle strida mot generationsmålet (se SOU 2016:21, s. 90).

Bolagets raffinaderier ligger i Västeuropas topp avseende koldioxideffektivitet. Det innebär att bolagets raffinaderier släpper ut mindre koldioxid per producerad enhet i jämförelse med andra raffinaderisystem i Europa. Detsamma gäller för kväveoxider och svaveloxider. EU:s utsläppshandelssystem skapar konkurrensneutrala regler för nedtrappning och är det system inom vilket utsläpp av växthusgaser ska hanteras. Systemet innebär att miljömässigt ineffektiva raffinaderier steg för steg fasas ut. Inom systemet kommer det framgent inte att finnas något tillkommande utrymme för utsläpp/utsläppsätter. Det innebär att en utsläppsökning pga. verksamhetsutveckling i praktiken kommer att kompenseras av en effektivisering någon annanstans eller av att ineffektiv kapacitet fasas ut eller läggs ned.

Bolaget verkar på en internationellt konkurrensutsatt marknad där marknadsandelar fördelas mellan ett större antal internationella aktörer som distribuerar produkter mellan länder över hela världen. På denna marknad anpassas verksamheter efter omvärldens behov och efterfrågan. Ur klimatsynpunkt är det klart mest effektivt att vid denna anpassning förlägga största möjliga andel av den totala produktionskapaciteten vid raffinaderier med hög koldioxideffektivitet. På så sätt hålls utsläppen nere. Det är alltså på ett raffinaderi med hög effektivitet som verksamheten ska tillåtas utvecklas

Mark- och miljööverdomstolen

och som en investering av typen ROCC bör göras, helt enkelt för att undvika att marknadsandelarna förläggs till ett annat raffinaderi med högre utsläpp.

Av 16 kap. 2 c § miljöbalken framgår att det inte är tillåtet att genom villkor begränsa en verksamhets koldioxidutsläpp. Regeln innebär att det inte är möjligt att föreskriva gränsvärden eller ställa krav på bästa möjliga teknik vad gäller koldioxid. Regeln är menad att ha ett brett tillämpningsområde och omfattar all reglering som syftar till att begränsa koldioxidutsläpp. Paragrafen genomför handelsdirektivet och påverkar tillämpligheten av 2 kap. 9 § miljöbalken eftersom ett nekat tillstånd är att likställa med ett villkor, om än mer ingripande. Allt tyder på att de bestämmelser som infördes för att implementera handelsdirektivet var menade att uttömmande reglera frågan om koldioxid och att 2 kap. 9 § miljöbalken därmed inte kan tillämpas på dessa utsläpp. Att inte meddela tillstånd enligt miljöbalken för en verksamhet pga. dess koldioxidutsläpp skulle därför helt strida mot syftet bakom handelsdirektivet och EU:s utsläppshandelssystem. Det görs därför i första hand gällande att 2 kap. 9 § miljöbalken inte är tillämplig på koldioxidutsläpp och i andra hand att den sökta verksamheten inte föranleder skada eller olägenhet av väsentlig betydelse. Det är av samma anledning inte heller möjligt att tidsbegränsa ett tillstånd med hänvisning till koldioxidutsläpp.

Om det blir aktuellt att göra en slutavvägning enligt 2 kap. 9 § miljöbalken bör sammanfattningsvis följande beaktas. Bolaget betraktar klimatfrågan som mycket prioriterad och avgörande för framtida konkurrenskraft. Bolaget har två av Västeuropas mest koldioxideffektiva raffinaderier. Vid bolaget finns stor erfarenhet och kompetens samt stort engagemang i klimatfrågan. Att frångå den nedtrappningstakt som stipuleras av EU:s utsläppshandelssystem vore skadligt både för bolaget, som företag och aktör i omställningen till förnybart, och i förlängningen för det globala klimatet. Systemet innebär att miljömässigt ineffektiva raffinaderier steg för steg fasas ut och investeringar för framtiden bör därför förläggas vid raffinaderier med hög effektivitet. Bolagets produktion av förnybara drivmedel kommer i det närmaste att motsvara bedömd svensk efterfrågan 2030, dvs. utebliven investering/lönsamhet vid

Mark- och miljööverdomstolen

bolaget kommer göra Sverige beroende av import. Bolaget är Sveriges största drivmedelstillverkare. Utebliven investering/lönsamhet innebär påverkan på försörjningstrygghet och samhällsnytta som är central för ett fungerande samhälle, t.ex. drivmedelsförsörjning, person-, sjuk- och livsmedelstransporter, reservkraft samt krisberedskap.

I sakfrågor som regleras av materiell lagstiftning är inte klimatlagen direkt tillämplig. Klimatlagen saknar både sanktioner och andra rättsverkningar. I stället är det miljöbalkens bestämmelser som reglerar det aktuella området.

När det gäller miljökvalitetsnormerna för vatten har ytterligare undersökningar gjorts 2019 avseende påverkan på berörda vattenförekomster med fokus på prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen. Slutsatsen är att den sökta verksamheten inte bedöms innebära någon försämring av vattenförekomsternas status och inte heller äventyrar uppnåendet av miljökvalitetsnormer.

Trots ett ökat utsläpp av svaveloxid i utbyggt alternativ visar spridningsberäkningar att varken miljökvalitetsnormer eller miljömål riskeras, inte heller bedöms rekommenderade riktvärden för påverkan på människors hälsa riskeras. Vad gäller kväveoxider, stoft, flyktiga organiska ämnen (VOC⁵) och andra ämnen riskeras inga miljökvalitetsnormer överskridas varken i nuläget, utbyggt alternativ eller i nollalternativ.

Västra Götalandsregionens Miljömedicinska Centrum har, mot bakgrund av alla gjorda utredningar gällande förekomst av cancer i närområdet till raffinaderiet, dragit slutsatsen att anhopningen av leukemifall mest sannolikt handlar om en slumpvis förhöjd frekvens av sjukdomsfall. Senare års uppföljningar, både i området och hos anställda, har inte förändrat den slutsatsen.

⁵ Volatile Organic Compounds

Mark- och miljööverdomstolen

5 YTTRANDEN FRÅN BERÖRDA MYNDIGHETER I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Mark- och miljööverdomstolen har begärt in yttrande avseende frågan om tillåtligheten av ansökt verksamhet från följande myndigheter.

Naturvårdsverket har bedömt att ansökt verksamhet kan tillåtas endast under förutsättning att tillåtligheten begränsas att gälla till och med den 31 december 2040 och att den årliga genomströmningen som utgörs av råolja, petroleumoljor och naturgas maximalt får uppgå till

- 6,5 miljoner ton 5 år från det att ROCC-anläggningen tagits i drift,
- 3,25 miljoner ton 10 år från det att ROCC-anläggningen tagits i drift, och
- 1,3 miljoner ton 15 år från det att ROCC-anläggningen tagits i drift.

Den ansökta verksamhetens tillåtlighet ifrågasätts främst mot bakgrund av de koldioxidutsläpp som den förväntas ge upphov till. Den är också den förväntade ökningen av koldioxidutsläpp som utgör grunden till att Naturvårdsverket underrättade regeringen om den ansökta verksamheten.

Den senaste tioårsperioden är den varmaste som uppmätts de senaste 150 åren, dvs. så långt tillbaka som det finns tillförlitliga mätdata över den globala medeltemperaturen. Temperaturökningen orsakar förändringar i klimatet med successivt allvarligare och mer svåröverblickbara konsekvenser för ekosystem och biologisk mångfald runt om i världen, liksom för människors samhällen och försörjningsmöjligheter. Klimatförändringarna påverkar Sverige både genom direkta, lokala effekter och genom indirekta effekter av förändringar i omvärlden.

Av miljömålet Begränsad klimatpåverkan följer att halten av växthusgaser i atmosfären i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farligt. För att minska riskerna bedöms det vara nödvändigt att begränsa ökningen av den globala medeltemperaturen till långt under två grader jämfört med den förindustriella nivån,

Mark- och miljööverdomstolen

med ansträngningar för att stanna under 1,5 grader. Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder är inte tillräckliga för att nå miljömålet.

Industrins utsläpp av växthusgaser stod för 32 procent av Sveriges totala utsläpp 2018. Av dessa utsläpp omfattas 92 procent av EU:s utsläppshandelssystem. De största utsläppen i industrisektorn kommer från järn- och stålindustrin (34 procent), mineralindustrin (19 procent) samt raffinaderier (18 procent). Ungefär 80 procent av industrins utsläpp kommer från basindustrin, bl.a. raffinaderier, och ungefär 75 procent av utsläppen kan i sin tur härledas till 15 punktkällor. Den aktuella verksamheten vid Preemraff Lysekil är redan i dag en av de största utsläppskällorna och genom aktuell ansökan blir det den största punktkällan avseende utsläpp av koldioxid.

Att utsläpp av koldioxid som leder till växthuseffekt är ett utsläpp som omfattas av miljöbalkens regelverk, bl.a. 1 kap. 1 § miljöbalken, framgår av förarbetena till miljöbalken och praxis. Miljömålet Begränsad klimatpåverkan ska beaktas.

Då den aktuella verksamheten omfattas av EU:s utsläppshandelssystem är det, i enlighet med 16 kap. 2 c § miljöbalken, inte möjligt att genom villkor begränsa bolagets koldioxidutsläpp. Denna begränsning är beklaglig eftersom den hindrar att på ett effektivt och miljömässigt motiverat sätt villkorsreglera en av de mest angelägna miljöfrågorna samtidigt som utsläppshandelssystemet inte i tillräcklig utsträckning bidrar till att nå de uppsatta miljömålen. Det är därför angeläget att frågan om utsläpp av koldioxid omhändertas av miljöbalkens övriga regler på ett sätt som gör det möjligt att nå en hållbar utveckling, miljömålet Begränsad klimatpåverkan och målet om nettonollutsläpp till 2045.

Regleringen i 16 kap. 2 c § miljöbalken utgör inte hinder mot att vid slutavvägningen enligt 2 kap. 9 § och 10 § miljöbalken beakta utsläpp av koldioxid. Denna bedömning grundas bl.a. på att sistnämnda regler inte ändrades i samband med de förändringar

Mark- och miljööverdomstolen

som gjordes i miljöbalken till följd av EU:s utsläppshandelssystem och att det, såvitt Naturvårdsverket känner till, inte finns några uttalanden i förarbetena som behandlar frågan om utsläppshandelssystemet i förhållande till slutavvägningen. Hade avsikten varit att på något sätt förändra tillämpningen av eller tillämpningsområdet för slutavvägningen borde detta rimligtvis på något sätt ha framgått av förarbetena. Visst stöd finns även i praxis, t.ex. MÖD 2008:40.

Naturvårdsverket anser emellertid att den ansökta verksamheten kan tillåtas men att tillståndet ska tidsbegränsas. Begränsningen är påkallad av det stora globala behovet att upphöra med förbränning av fossila material, miljömålet Begränsad klimatpåverkan och de ökade koldioxidutsläppen som aktuell verksamhet leder till samt att bolagets löfte att nå nettonollutsläpp vid verksamheten senast 2040 inte utgör sådana åtaganden som bolaget är bunden av i miljörättslig mening. Samtidigt är verksamheten sedan lång tid tillbaka etablerad på platsen som är utpekad som riksintresse för industriell produktion. Verksamheten kräver även omfattande investeringar. En tidsbegränsning om ca 20 år är rimlig vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen och innebär att det kommer att krävas en ny prövning av verksamheten innan miljömålet ska vara uppfyllt 2045.

Begränsningen i 16 kap. 2 c § miljöbalken utgör inte hinder mot att tidsbegränsa ett tillstånd med hänsyn till koldioxidutsläpp. Detta eftersom en begränsning i tid är en tillåtlighetsfråga och inte att jämföras med ett villkor. I förarbetena till miljöbalken och praxis finns stöd för att tidsbegränsa tillstånd, särskilt när det gäller stora verksamheter som har en kraftig miljöpåverkan. Skälen för en tidsbegränsning i detta fall är behovet av skärpta miljökrav för att nå miljömålet Begränsad klimatpåverkan och att den tekniska utvecklingen inom området med all sannolikhet kommer att vara omfattande framöver. Att tidsbegränsning historiskt sett endast använts i begränsad omfattning vid tillståndsprövningar av stora industrier är inte skäl att lämna bolaget ett tillstånd som gäller tills vidare.

Mark- och miljööverdomstolen

Det finns ett stort behov av att hushålla med råvaror och förnybara energikällor innebär många gånger den bästa hushållningen med ändliga resurser. I enlighet med hushållningsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken bör därför tillåtligheten i aktuellt fall även begränsas på så sätt att tillåten mängd genomströmning av fossila råvaror successivt minskas.

Naturvårdsverket har tidigare yttrat sig gällande bl.a. utsläpp av svavel, kväveoxider och VOC till luft, utsläpp av föroreningar till vatten och energieffektiviseringsfrågor. Det finns möjlighet att reglera dessa störningar, utsläpp m.m. till sådana nivåer att de kan godtas. Det finns inte något hinder för tillåtlighet i förhållande till dessa frågor. Bolagets justerade ansökan medför att verksamhetens påverkan på omgivningen minskar men kan komma att innebära att villkor m.m. behöver revideras.

Länsstyrelsen har bedömt att den ansökta verksamheten kan tillåtas endast under förutsättning att

- utsläppet av koldioxid från verksamheten inte överstiger 1,7 miljoner ton/år från och med 2030,
- det ackumulerade utsläppet av koldioxid från verksamheten 2020–2029 inte överstiger 20 miljoner ton,
- det ackumulerade utsläppet av koldioxid från verksamheten 2030–2039 inte överstiger 10 miljoner ton, och
- utsläppen av koldioxid från verksamheten 2040 är noll.

Det huvudsakliga skälet till denna bedömning är att den ansökta verksamhetens årliga utsläpp av koldioxid skulle försvåra möjligheten att nå de nationella klimatmålen och innebära att det regionala målet om fossiloberoende region 2030 inte kan nås.

Då den ansökta verksamheten omfattas av EU:s utsläppshandelssystem är det i enlighet med 16 kap. 2 c § miljöbalken inte möjligt att besluta om villkor som reglerar utsläpp av koldioxid. Regeln infördes i syfte att förhindra att nationella begränsningar skulle störa handelssystemet på ett sätt som skulle innebära att effekterna av systemet

Mark- och miljööverdomstolen

inte blev en kostnadseffektiv och gemensam minskning av klimatpåverkande utsläpp inom EU.

Då handelssystemet inte haft den reglerande verkan som var tänkt ligger regleringen i 16 kap. 2 c § miljöbalken inte i linje med intentionerna i klimatlagen. Ett överskott har byggts upp i handelssystemet under lång tid eftersom utsläppen varit lägre än den kostnadsfria tilldelningen. Trots att handelssystemet skulle kunna vara ett effektivt styrmedel har det hittills inte fungerat som det borde. Till dess att systemet börjar fungera borde det därför vara möjligt att nationellt fatta beslut som begränsar stora klimatutsläpp. Den successiva nedtrappning som föreslås är nödvändig, realistisk samt bygger på bolagets visioner och klimatlöften.

För att det ska bli möjligt för bolaget att uppfylla åtagandena kan krävas stöd från regeringen i form av förändringar i regelverk, statliga stöd till klimatinvesteringar samt forsknings- och utvecklingsinsatser.

Regleringen i 16 kap. 2 c § miljöbalken utgör inte hinder mot att ta hänsyn till koldioxidutsläpp vid den slutavvägning som ska göras enligt stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken. Tillåtlighet bör vägras med stöd av stoppregeln om inte bolaget åtar sig den stegvisa nedtrappningen.

Det är möjligt att ge tillstånd för begränsad tid enligt miljöbalken. I förarbetena anges att tidsbegränsning framför allt bör gälla stora verksamheter som har en kraftig miljöpåverkan. I praxis används tidsbegränsning sällan, och främst när det gäller mindre omfattande verksamheter. Detta är inte en tillämpning i linje med miljöbalkens förarbeten. Det som talar för en tidsbegränsning i aktuellt fall är att det rör sig om en stor verksamhet med kraftig miljöpåverkan och därför kan det behövas en omprövning efter en lämplig tid så att villkoren kan uppdateras utifrån teknikutveckling, miljöpåverkan, förändring av regelverk m.m. Mot en tidsbegränsning talar att den ansökta verksamheten kräver omfattande investeringar och därför behöver bolaget kunna känna till förutsättningarna för att bedriva verksamheten i ett längre

Mark- och miljööverdomstolen

tidsperspektiv. Det bör övervägas i målet om det finns behov av att tidsbegränsa den ansökta verksamheten till en tidpunkt som infaller innan Sveriges klimatmål om nettonollutsläpp ska vara uppfyllt.

Bolagets justering av ansökan innebär en nedskalning av verksamheten som gör att villkoren som beslutades i mark- och miljödomstolen generellt behöver ses över. Om verksamheten tillåts önskar länsstyrelsen få möjligheten att yttra sig över behovet av ändrade villkor.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har bedömt att det kvarstår en del frågeställningar när det gäller verksamhetens påverkan på vattenmiljön som emellertid bör kunna omhändertas inom ramen för prövotidsutredningen med vissa angivna kompletteringar av utredningspunkten 7 i mark- och miljödomstolens deldom gällande utsläpp till vatten.

Det finns fortsatt osäkerhet i förhållande till miljökvalitetsnormen kemisk status, med avseende på perfluoroktansulfonat (PFOS), men även för det enligt kompletteringen tillkomna ämnet benso(ghi)perylen. Det finns även osäkerheter i förhållande till kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen (ammoniak och arsenik), som inte utretts i tillräcklig omfattning eller på ett kvalitetssäkert sätt för att helt klarlägga befintlig status och verksamhetens påverkan på dessa ämnen. Utredningsförordnandet 7.1 behöver kompletteras och förtydligas enligt följande.

Det är viktigt att belastningen från den diffusa spridningen från bolagets industriområde (av t.ex. PFOS och antracen) kan uppskattas och det är oklart om denna belastning ingår i den utredning som ska vidtas enligt utredningsförordnandet.

Det behövs tillförlitliga ”worst case” mätningar av halten benso(ghi)perylen i processavloppsvattnet. Det är oklart om detta ingår i den utredning som ska vidtas enligt utredningsförordnandet.

Mark- och miljööverdomstolen

Det behövs tillförlitliga mätningar i recipienten och klargörande gällande hur mycket ammoniak verksamhetens avlopp innehåller och som belastar recipienten. Det är oklart om denna belastning ingår i utredningsförordnandet.

Vidare bör det tydliggöras i punkten 7.1 (b) att det är processavloppsvattnets totala toxicitet som ska utvärderas och om resultatet från utredningen skulle kunna påverka riktvärdena i den provisoriska föreskriften för till exempel ”totalt extraherbara ämnen” (före och efter ROCC tagits i drift).

Det bör även tydliggöras att de provtagningsstationer som bolaget väljer i utredningen ska spegla verksamhetens påverkan på aktuella vattenförekomster, provpunkterna bör motiveras i detta hänseende.

Det saknas en biogeokemisk modellering som visar hur verksamhetens utsläpp påverkar berörda vattenförekomster och var ackumulering, ökad primärproduktion och nedbrytning kan antas ske i Brofjorden och Yttre Brofjorden.

För att göra en korrekt, transparent och kvalitetssäker bedömning av hur verksamhetens utsläpp påverkar vattenförekomsterna bör bedömningsgrunderna i föreskrifterna, HVMFS 2019:25, om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten användas.

Vidare saknas en miljöriskbedömning för användandet av biocid i kylvattnet. Bolaget avser i första hand använda klordioxid och föreslår en preliminär dosering med 0,2–0,4 kg klordioxid per 1000 m³ havsvatten. Den lägre doseringen resulterar i en klordioxidkoncentration på 0,2 mg/L. Enligt REACH så är det marina gränsvärdet för klordioxid 21 ng/L. Koncentrationen av klordioxid i kylvattnet är nästan 10 000 gånger högre än det värdet. Det är oklart vad den förväntade koncentrationen vid utloppet av kylvattnet är. En miljöriskbedömning av biocidanvändningen är nödvändig innan start.

Mark- och miljööverdomstolen

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har bedömt att det inte finns några hinder mot tillåtlighet utifrån ett säkerhetsperspektiv och att de säkerhetsvillkor som framgår av mark- och miljödomstolens deldom är tillräckliga även i förhållande till bolagets justerade ansökan.

Lysekils kommun har bedömt att den ansökta verksamheten ska tillåtas.

Området vid Brofjorden, där verksamheten är belägen, är alltsedan etableringen av raffinaderiet på 1970-talet avsatt för tung industri med flera olika riksintressen. Kommunen har därför i sin översiktsplanering förutsatt att en expansion av industriella verksamheter ska kunna ske i detta område. Lokaliseringen av verksamheten bedöms därför som lämplig.

De utbyggnader av raffinaderiet som skett sedan start har till stor del initierats av nationella beslut om skärpta miljökrav på produkterna och ROCC-projektet kan ses som en naturlig fortsättning på detta. Efterfrågan på mer miljöanpassade produkter ökar i omvärlden och bolaget behöver anpassa sig för att möta dessa krav och bli långsiktigt konkurrenskraftigt. Viktigt att notera är att tillståndsansökan i väsentlighet handlar om att på sikt ställa om produktionen vid anläggningen till användning av förnybara råvaror och framställning av förnybara drivmedel. En ökad inhemsk produktion av förnybara drivmedel är en viktig del i arbetet med att nå det nationella klimatmålet om minskade utsläpp från inrikes transporter.

Bolaget har på ett tydligt sätt beskrivit sina ambitioner när det gäller klimatarbetet. Det handlar om att öka produktionen av förnybara flytande bränslen till fem miljoner kubikmeter till 2030, att verka för att bli världens första klimatneutrala petroleum- och biodrivmedelsföretag sett till hela värdekedjan innan 2045 samt att vara ledande i skiftet från delvis fossila drivmedel till helt förnybara drivmedel på exportmarknaden senast 2045. Vid bedömningen av den ansökta verksamhetens tillåtlighet måste utsläppen av växthusgaser värderas utifrån påverkan i hela värdekedjan. Vidare måste

bedömning göras utifrån ett globalt perspektiv där frågan är vad som är alternativet till produktion av förnybara drivmedel vid aktuell anläggning.

För att kunna göra verklighet av sina ambitioner i miljö- och klimatarbetet måste bolaget ges förutsättningar att bedriva verksamheten med ett långsiktigt perspektiv. Ett tillstånd ska inte begränsa möjligheterna att utveckla anläggningen i hållbar riktning. I det sammanhanget är fortsatt forskning och utveckling av CCS⁶- och BECCS⁷-teknik viktig. Regeringen har här en roll i att skapa förutsättningar för att dessa tekniker ska bli möjliga att genomföra i större skala.

Den tillståndssökta verksamheten innebär ökade utsläpp lokalt av växthusgaser och den kommer, liksom idag, att ha en påverkan på miljön ur flera andra aspekter. Vid en samlad bedömning överväger dock fördelarna med den sökta verksamheten.

Lokaliseringen är lämplig i ett område som är utpekad som riksintresse för tung industri. Bolaget har även redogjort för sin inriktning att ställa om raffinaderiet till ökat produktion av förnybara bränslen och att verksamheten innan 2045 ska bli klimatneutral sett till hela värdekedjan.

Sotenäs kommun har yttrat sig på eget initiativ genom beslut av kommunstyrelsens ordförande. Beslutet om yttrande har vid en laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725) upphävts (se Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 29 maj 2020 i mål nr 3265-20).

6 SKÅLEN FÖR MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS YTTRANDE

6.1 Prövningsram

Regeringen har med stöd av 17 kap. 3 § första stycket 1 miljöbalken förbehållit sig prövningen av tillåtligheten av den ansökta verksamheten, dvs. frågan om verksamheten får komma till stånd. I beslutet har hänvisats till att verksamheten med beaktande

⁶ Carbon Capture Storage

⁷ Bio Energy Carbon Capture Storage

Mark- och miljööverdomstolen

av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. I enlighet med vad som anges i det aktuella regeringsbeslutet får regeringen anses ha förbehållit sig prövningen av tillåtligheten i alla delar som är överklagade även om det som skäl för beslutet enbart hänvisas till verksamhetens klimatpåverkan.

Mark- och miljööverdomstolens uppgift i detta skede är att bereda målet åt regeringen och sedan med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning (21 kap. 7 § och 23 kap. 7 § miljöbalken). Enligt förarbetena ska domstolens yttrande avges efter huvudförhandling och avse de omständigheter som har betydelse för tillåtlighetsfrågan (se prop. 1997/98:45, del 2, s. 235).

När regeringen har prövat tillåtligheten lämnas målet tillbaka till domstolen som då ska avslå ansökan om regeringen inte tillåtit verksamheten eller ge tillstånd med tillhörande villkor om regeringen tillåtit verksamheten.

Att regeringen prövar vissa verksamheter motiveras bl.a. med att ingen annan än regeringen kan åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bl.a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Framför allt är det viktigt att avgörandet av vissa verksamheter beslutas av ett organ som det går att utkräva politiskt ansvar av. Regeringens tillåtlighetsprövning har därför ansetts viktig som en tidig och betydelsefull länk i prövningskedjan för att därigenom kunna utöva en politisk styrning av vissa beslut inom ramen för gällande rättsregler (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 435 f.).

Vid prövningen av verksamheter enligt miljöbalken måste regeringen utgå från miljöbalkens hänsynsregler samt övriga tillståndsregler. Det finns inte någon särreglering som skiljer regeringens prövning från annan tillståndsprövning av verksamheter enligt miljöbalken (se prop. 2004/05:129 s. 80). Samma miljökrav bör således ställas på en verksamhet som prövas av regeringen som på annan verksamhet (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 436).

När det, såsom i aktuellt fall, är fråga om en verksamhet som regeringen tagit till sig med stöd av 17 kap. 3 § första stycket 1 miljöbalken är en förutsättning för att regeringen ska få tillåta verksamheten att kommunfullmäktige har tillstyrkt detta (17 kap. 6 § miljöbalken).

När regeringen har tillåtit en verksamhet är den frågan avgjord och ska inte ingå i den efterföljande tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Det innebär att domstolens prövning då är begränsad till de frågor som regeringen inte prövat nämligen det närmare innehållet i tillståndet och vilka villkor som ska gälla för verksamheten (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 443).

Uppdelningen av prövningen i två etapper, först tillåtlighet och sedan tillstånd, får inte leda till att tillstånd meddelas utan att samtliga frågor som ska ingå i tillståndsprövningen blir samlad bedömda i något skede. I rättsfallet NJA 2013 s. 613 fann Högsta domstolen att en tillåtlighetsdom saknade en fullständig prövning av den sökta verksamhetens påverkan på miljön i Natura 2000-områden och därför inte var bindande i det avseendet vid den efterföljande tillståndsprövningen. Domstolen fann i stället att en samlad bedömning som uppfyller EU-rättens krav på fullständighet, exakthet och slutlighet skulle ske vid tillståndsprövningen. Det ställs således höga krav på en fullständig utredning inför beslut om tillåtlighet.

I förarbetena anges som utgångspunkt för regeringsprövningen att den ska ske i ett förhållandevis tidigt skede i processen (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 442). I linje med detta ska Naturvårdsverket, om verket anser att en miljöfarlig verksamhet bör prövas av regeringen, i god tid innan målet sätts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen (4 § förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). I aktuellt fall har Naturvårdsverket underrättat regeringen och regeringen fattat sitt beslut först under processen i Mark- och miljööverdomstolen efter att mark- och miljödomstolen hållit huvudförhandling och gett tillstånd till verksamheten. Naturvårdsverket har inte överklagat mark- och miljödomstolens

Mark- och miljööverdomstolen

deldom. Mark- och miljööverdomstolen är andra instans och här bestäms prövningsramen inte enbart av sökandens ansökan utan den begränsas även av vilka frågor som har överklagats (jfr NJA 2010 s. 690). Samma prövningsram bör, enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning, gälla för regeringens prövning i detta skede.

Bolaget har i Mark- och miljööverdomstolen justerat sin ansökan om tillstånd bl.a. på så sätt att sökt maximal genomströmning för raffinaderiet minskas från 13,9 till 13 miljoner ton per år och att högst 11,4 miljoner ton får vara fossil råvara. Vidare har processområde och område för servicesystem reducerats. Justeringen innebär bl.a. att det totala utsläppet av koldioxid från raffinaderiet vid en framtida utbyggnad kommer att öka från dagens 1,7 miljoner ton till maximalt 2,7 miljoner ton per år vilket är 0,7 miljoner ton lägre per år jämfört med den ursprungliga ansökan. Justeringen utgör i huvudsak en inskränkning av talan som har ett samband med överklagandena i målet och som innebär att vissa negativa miljöeffekter av verksamheten reduceras. Mark- och miljööverdomstolen har därför godtagit justeringen. Bolagets yrkande om tillstånd till en ändrad ansökan avseende prämekajen har dock avvisats av Mark- och miljööverdomstolen.

Bolaget har ansökt om tillstånd till befintlig och utökad verksamhet enligt vad som redogjorts för ovan. Med hänsyn till hur ansökan är utformad och det samband som finns mellan de olika tillståndssökta delarna måste, enligt Mark- och miljööverdomstolen, tillåtligheten av ansökt verksamhet prövas som en enhet. Det är därför inte möjligt att bedöma tillåtligheten av exempelvis befintlig respektive utökad verksamhet separat från varandra. Det kan i detta sammanhang även konstateras att bolaget har ansökt om tillstånd till en viss genomströmning av fossil råvara. Eftersom bolagets ansökan inte innefattar något alternativ med en successiv nedtrappning av fossil råvara anser Mark- och miljööverdomstolen att det i detta fall inte är möjligt att vid tillåtlighetsbedömningen pröva ett sådant alternativ.

Mark- och miljööverdomstolen

För bedömning av den ansökta verksamhetens tillåtlighet anser Mark- och miljööverdomstolen, mot bakgrund av vad som anförts om prövningsramen, att överväganden är påkallade avseende de frågor som behandlas nedan.

6.2 Miljökonsekvensbeskrivning m.m.

Mark- och miljööverdomstolen anser att ansökan, inklusive miljökonsekvensbeskrivningen, med de kompletteringar och justeringar som givits in i målet är tillräcklig för den nu aktuella prövningen och att det inte finns skäl att förordna om någon ytterligare utredning. Det finns således inte något hinder mot tillåtlighet på grund av bristande utredning. Det utesluter inte att vissa ytterligare kompletteringar kan komma att krävas vid den prövning som Mark- och miljööverdomstolen har att göra om regeringen finner verksamheten tillåtlig.

6.3 Utsläpp och störningar

6.3.1 *Utsläpp av koldioxid*

EU:s utsläppshandelssystem och miljöbalken

Den aktuella verksamheten omfattas av både miljöbalkens regler och EU:s utsläppshandelssystem för växthusgaser. Miljöbalkens definition av miljöfarlig verksamhet omfattar alla utsläpp till luft som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön och inkluderar utsläpp av koldioxid (se prop. 1997/98:45, del 2, s. 108). I praxis har utgångspunkten dock varit att koldioxidutsläpp inte bör regleras i enskilda tillstånd eftersom det är ett utsläpp som har globala effekter och som därför lämpligen regleras på annat sätt (se t.ex. MÖD 2007:5 och 2009:46). I enlighet med detta har utsläpp av koldioxid inte heller reglerats i givna miljötillstånd i Sverige oavsett om verksamheten i fråga omfattats av EU:s utsläppshandelssystem eller inte. Det gäller t.ex. för stora delar av basindustrin som står för en relativt hög andel av koldioxidutsläppen inom svenskt territorium. Det förhållandet att den aktuella verksamhetens koldioxidutsläpp inte har reglerats i den överklagade domen och att berörda myndigheter såsom Naturvårdsverket och länsstyrelsen inte fört någon argumentation i frågan i mark- och miljödomstolen och inte heller överklagat mark-

och miljödomstolens tillståndsdom ligger därför, även om man bortser från att verksamheten omfattas av utsläppshandelssystemet, i linje med praxis.

Den 1 januari 2005 infördes ett system för handel med utsläppsrätter inom EU i enlighet med utsläppshandelsdirektivet⁸. I ingressen, punkten 5, anges att direktivets syfte är att bidra till ett effektivare fullgörande av Europeiska gemenskapens och dess medlemsstaters åtaganden, genom en effektiv europeisk marknad för utsläppsrätter för växthusgaser, med minsta möjliga försvagning av ekonomisk utveckling och sysselsättning. Vidare anges i artikel 1 att direktivets syfte är att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. Enligt EU-domstolens praxis ska utsläppshandelsdirektivets huvudsakliga mål att avsevärt minska utsläppen av växthusgaser uppnås med iakttagande av flera underordnade mål och genom att vissa ordningar tillämpas. Den viktigaste ordningen är unionens system för handel med utsläppsrätter. De underordnade målen som systemet ska uppfylla är bl.a. att bevara ekonomisk utveckling och sysselsättning samt den inre marknadens integritet och konkurrensvillkor (se t.ex. EU-domstolens dom den 17 oktober 2013 i de förenade målen C-566/11, C-567-11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 och C-640/11, Ibedrola SA m.fl., punkt 43).

När utsläppshandelsdirektivet genomfördes gällde det miljöprövningssystem inom EU som följde av IPPC-direktivet⁹. IPPC-direktivet har numera ersatts av industriutsläppsdirektivet¹⁰. Syftet med båda direktiven är att förebygga eller minska utsläpp från industriella verksamheter så att en hög skyddsnivå för miljön som helhet kan uppnås (artikel 1). Industriutsläppsdirektivet liksom det tidigare gällande IPPC-direktivet är genomfört i svensk rätt genom miljöbalken.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, som därefter har ändrats vid flera tillfällen

⁹ Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, som ändrades vid flera tillfällen innan en kodifierad version antogs genom direktiv 2008/1/EG

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp

Mark- och miljööverdomstolen

Utsläppshandelsdirektivet genomförs i svensk rätt huvudsakligen genom lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter (utsläppshandelslagen) och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter (utsläppshandelsförordningen). För att en anläggning som omfattas av utsläppshandelssystemet ska få släppa ut växthusgaser krävs tillstånd. Ett tillstånd till utsläpp av växthusgaser ska ges, om den anläggning som verksamheten bedrivs på omfattas av de tillstånd som behövs enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning och verksamhetsutövaren bedöms kunna övervaka och rapportera sina utsläpp av växthusgaser på ett tillförlitligt sätt (2 kap. 5 § utsläppshandelslagen). Ett tillstånd till utsläpp av växthusgaser ska förenas med villkor om skyldighet för verksamhetsutövaren att övervaka och rapportera utsläppen samt att överlämna utsläppsrätter (2 kap. 7 § utsläppshandelslagen). Tillståndsprövningen innefattar inte någon materiell bedömning av verksamheten. Naturvårdsverket är tillståndsmyndighet och är även den myndighet som prövar frågor om tilldelning av utsläppsrätter (2 kap. 3 § och 3 kap. 8 § utsläppshandelslagen samt 2 – 2 a §§ utsläppshandelsförordningen).

När utsläppshandelssystemet infördes ändrades genom artikel 26 i utsläppshandelsdirektivet artikel 9 i IPPC-direktivet. Sistnämnda regel återfinns numera i artikel 9 i industriutsläppsdirektivet som i sin första punkt stadgar att när det gäller utsläpp av växthusgaser från verksamheter som omfattas av handelsdirektivet ska ”tillståndet inte omfatta gränsvärden för utsläpp för direkta utsläpp av denna gas, såvida inte det är nödvändigt för att förhindra betydande lokala föroreningar”. Denna reglering har genomförts i svensk rätt genom vad som numera är 16 kap. 2 c § miljöbalken.

Enligt 16 kap. 2 c § miljöbalken får det i fråga om utsläpp av bl.a. koldioxid som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt utsläppshandelslagen inte beslutas om villkor om begränsning av utsläppen eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

I förarbetena anges att det genom bestämmelsen klargörs att ett nytt tillstånd enligt miljöbalken inte får förenas med villkor som syftar till att begränsa utsläpp av

Mark- och miljööverdomstolen

koldioxid för verksamheter som omfattas av systemet med handel av utsläppsrätter. Sådana villkor kan vara villkor om gränsvärden eller riktvärden för utsläpp av koldioxid eller villkor om använd mängd fossilt bränsle i syfte att begränsa utsläpp av koldioxid. Vidare kan inte heller villkor med krav på bästa möjliga teknik ställas om syftet är att begränsa utsläpp av koldioxid (se prop. 2003/04:132 s. 34 och s. 50). Vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken har lagstiftaren således, när det gäller utsläpp av koldioxid, uteslutit centrala delar av den prövning som normalt görs enligt hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken.

Det finns även en regel i 24 kap. 20 § miljöbalken som stadgar att en verksamhet som omfattas av tillstånd enligt utsläppshandelslagen får släppa ut bl.a. koldioxid enligt vad som följer av det tillståndet utan hinder av att det med stöd av miljöbalken eller äldre lagstiftning har beslutats om villkor om begränsning av utsläpp av koldioxid eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp. Vidare följer av 26 kap. 9 § miljöbalken att det i fråga om utsläpp av koldioxid från verksamheter som omfattas av utsläppshandelssystemet inte får beslutas förelägganden om begränsning av utsläppen eller förelägganden som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

Utsläppshandelssystemet bygger på att det finns ett utsläppstak som motsvarar det totala antalet utfärdade utsläppsrätter inom systemet. Varje utsläppsrätt ger rätt att släppa ut en viss mängd växthusgas under en bestämd period. De anläggningar som omfattas av systemet måste ha tillstånd till utsläpp av växthusgaser och tilldelas ett antal överlåtbara utsläppsrätter i enlighet med vissa angivna principer. En anläggnings faktiska utsläpp måste sedan täckas upp av utsläppsrätter. Det totala antalet utsläppsrätter är begränsat och minskas numera kontinuerligt. På så sätt begränsas den mängd utsläpp av växthusgaser som totalt får släppas ut från de verksamheter som omfattas av systemet. Tanken är att utbud och efterfrågan ska reglera priset på utsläppsrätter och att utsläppen kommer att minska när priset på utsläppsrätter överstiger kostnaden för att minska utsläppen t.ex. genom förändrad produktion eller bättre teknik vid det enskilda företaget.

På ett principiellt plan finns det grundläggande skillnader mellan utsläppshandelssystemet respektive miljöbalkssystemet. Vid tillståndsprövning enligt det sistnämnda systemet föreskriver myndigheterna relativt detaljerat vilka villkor som ska gälla för den enskilda verksamheten i syfte att bl.a. begränsa verksamhetens utsläpp. Ambitionsnivån vid regleringen bestäms bl.a. med stöd av principen om bästa möjliga teknik. Inom utsläppshandelssystemet regleras inte vilka åtgärder den enskilde verksamheten ska vidta för att begränsa utsläppen av växthusgaser. Det centrala är i stället att det totala utsläppet från de som omfattas av systemet minskar genom att det endast finns en begränsad mängd utsläppsrätter att tillgå. Utsläppshandelssystemet vilar på synsättet att marknaden är bäst lämpad att finna en optimal fördelning av resurserna förutsatt att aktörerna erbjuds lämpliga drivkrafter genom reglering av det totala antalet tillgängliga utsläppsrätter. Utsläppshandelssystemet förutsätter således flexibilitet för den enskilde aktören att själv bestämma nivån för miljöskydd medan miljöbalkssystemet bygger på förutsättningen att samtliga aktörer ska uppnå ungefär samma skyddsnivå, dvs. bästa möjliga teknik. Även om det huvudsakliga målet med båda systemen är av miljöskyddande natur bygger systemen således på olika, delvis oförenliga, metoder för att nå målet (jfr SOU 2003:120, s. 122 f.).

I målet har argumenterats för att regleringen i 16 kap. 2 c § miljöbalken endast tar sikte på villkorsreglering av koldioxidutsläpp och inte innebär något hinder mot att med hänsyn till koldioxidutsläpp förbjuda den aktuella verksamheten med tillämpning av den s.k. stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken. Till stöd för detta har åberopats bl.a. att ordalydelsen i 16 kap. 2 c § miljöbalken endast tar sikte på villkor, att stoppregeln inte ändrades när utsläppshandelssystemet infördes, att det inte finns några uttalanden i förarbetena som behandlar frågan om utsläppshandelssystemet i förhållande till stoppregeln och att utsläppshandelssystemet inte leder till tillräcklig minskning av koldioxidutsläppen. I denna del har även hänvisats till rättsfallet MÖD 2008:40 där domstolarna fann att då gällande reglering motsvarande 16 kap. 2 c § miljöbalken inte

Mark- och miljööverdomstolen

begränsade möjligheten att tillämpa 2 kap. 9 § miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen kan konstatera att frågan nu har ställts på sin spets och måste analyseras i ett bredare perspektiv.

Av 2 kap. 9 § miljöbalken framgår att om en verksamhet eller åtgärd kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt miljöbalken, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl. Vidare framgår att en verksamhet eller åtgärd inte får bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt.

I förarbetena till miljöbalken anges att regeln är generellt tillämplig på all verksamhet och alla åtgärder som faller under miljöbalkens tillämpningsområde enligt 1 kap. 1 §. När det gäller behovet av regeln anges att trots att miljöbalkens hänsynsregler kommer att ställa höga krav på verksamheter kan det inte uteslutas att en verksamhet som uppfyller dessa krav ändå får sådana verkningar på miljön att den inte kan godtas. Det behövs därför en stoppregel som garanterar att verksamheter inte får bedrivas som har oacceptabla följder. Stoppregeln ska alltså kunna tillgripas i sista hand, för att säkerställa att ett godtagbart skydd uppnås för människors hälsa och miljön. Med verkningar på miljön avses även allt av betydelse för miljöbalkens mål. Stoppregeln griper alltså in när miljöbalkens övriga hänsynsregler inte räcker till för att åstadkomma ett tillräckligt skydd mot farliga verksamheter och åtgärder. Detta innebär att bedömningen av om de oacceptabla skadenivåerna är överskridna ska ske med utgångspunkt i de förhållanden som råder sedan försiktighetsmått har vidtagits enligt bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 237 och del 2, s. 26 f.).

I den proposition som ligger till grund för regleringen som infördes i 16 kap. 2 c § miljöbalken diskuterades inte i någon större utsträckning förhållandet mellan handelsdirektivet och miljöbalken trots att den utredning som föregick propositionen pekade

Mark- och miljööverdomstolen

på att handel med utsläppsrätter skiljer sig väsentligt från de regleringsinstrument som traditionellt tillämpats på miljöområdet. I propositionen konstaterades emellertid att det är svårt att göra en korrekt utvärdering av styrmedlet utsläppshandel om flera styrmedel används för att uppnå samma syfte och att det nya styrmedlets effektivitet ska begränsas så lite som möjligt. Frågan diskuterades inte heller i anslutning till att regleringen infördes i vad som numera är 2 kap. 5 § utsläppshandelslagen, som stadgar att tillstånd enligt utsläppshandelslagen förutsätter tillstånd enligt miljöbalken. Möjligen kan det förklaras av att man vid den tidpunkten inte funnit några miljöbalkstillstånd med villkor knutna till tillåten mängd koldioxidutsläpp och att några större tillämpningsproblem med den nya regleringen därför inte kunde förutses (se prop. 2003/04:132 s. 23, s. 34 f., s. 43, s. 50 och s. 72).

Stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken bygger på de principer för miljöprovning som finns i miljöbalken och som redogjorts för ovan. Som framgår av förarbetena råder det ett samband mellan provningen enligt stoppregeln och provningen i övrigt enligt hänsynsreglerna. När det gäller utsläpp av koldioxid har lagstiftaren uteslutit centrala delar av den provning som normalt görs enligt hänsynsreglerna i miljöbalken eftersom krav på bästa möjliga teknik inte kan ställas och villkorsreglering inte kan ske. Vidare regleras förutsättningarna för tillstånd till utsläpp av koldioxid i en särskild lag nämligen utsläppshandelslagen. Även om tillstånd enligt miljöbalken är ett krav för tillståndsprövningen enligt utsläppshandelslagen anger sistnämnda reglering de förutsättningar som krävs för att koldioxidutsläpp ska kunna tillåtas. Detta innebär att utsläppshandelslagen i någon mån kan ses som en särskild reglering i förhållande till miljöbalken.

Vid tillståndsprövning finns det vidare en skyldighet för svenska domstolar att så långt möjligt tolka den nationella rätten i enlighet med vad som följer av EU-rätten. Regleringen i 16 kap. 2 c § miljöbalken, som genomför artikel 9.1 industriutsläpps-direktivet, har sin grund i handelsdirektivet. Av EU-domstolens praxis följer att vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska inte bara lydelsen beaktas utan även sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen

Mark- och miljööverdomstolen

ingår i (se t.ex. EU-domstolens dom den 23 januari 2018 i mål C-367/16, Piotrowski, punkt 40). Av redogörelsen ovan framgår att handelsdirektivets huvudsakliga mål visserligen är att minska utsläppen av växthusgaser men att direktivet även innehåller flera underordnade mål i form av att bevara ekonomisk utveckling och sysselsättning samt den inre marknadens integritet och konkurrensvillkor. Målen ska uppnås i första hand genom tillämpning av den ordning som utsläppshandelssystemet innebär.

Det centrala i utsläppshandelssystemet är att utsläppen ryms inom utsläppstaket vilket säkerställs genom att verksamhetsutövare måste ha utsläppsrätter som motsvarar de faktiska utsläppen. Med de prövningsprinciper som gäller i utsläppshandelssystemet blir det därför aldrig fråga om att på det sätt som förutsätts i 2 kap. 9 § miljöbalken bedöma vilken skada ett visst utsläpp av koldioxid från en enskild verksamhetsutövare medför. Enligt Mark- och miljööverdomstolen är det därför svårt att se hur en tillämpning av 2 kap. 9 § miljöbalken kan förenas med den systematik och de mål av ekonomisk karaktär som direktivet föreskriver.

Det stämmer visserligen att 16 kap. 2 c § miljöbalken enligt sin ordalydelse endast förbjuder villkor som begränsar koldioxidutsläpp och att miljöbalken inte innehåller något uttryckligt förbud mot att neka tillstånd med hänvisning till koldioxidutsläpp. Mark- och miljööverdomstolen anser dock att en systematisk och ändamålsenlig tolkning av det svenska regelverket utifrån redogörelsen ovan och med beaktande av EU-rätten leder fram till slutsatsen att koldioxidutsläpp från en verksamhet som ingår i EU:s utsläppshandelssystem inte bör läggas till grund för tillämpning av 2 kap. 9 § miljöbalken. Det är även den tolkning som stämmer bäst överens med hur koldioxidutsläpp hittills har hanterats vid tillståndsprövningar och innebär en förutsebar rättstillämpning för den enskilde verksamhetsutövaren. Invändningen i målet att utsläppshandelssystemet inte fungerar tillfredsställande pga. att det inte leder till tillräcklig reducering av koldioxidutsläppen kan inte beaktas vid prövningen. Eventuella brister i systemet får behandlas i en annan ordning.

Mark- och miljööverdomstolen

Sveriges klimatpolitik och miljöbalken

Vid tillståndsprövning ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tillämpas. Tillämpningen av dessa regler ska ske mot bakgrund av den övergripande regeln i 1 kap. 1 § miljöbalken som stadgar att miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

I förarbetena till miljöbalken uttalas att av riksdagen fastställda miljömål ger ledning vid tillämpningen av miljöbalken avseende bedömningen vad en hållbar utveckling innebär. Sådana miljömål kan avse miljö kvalitet och kan då ses som en precisering av miljöbalkens mål i ett visst avseende. Miljömålen kan också ange vilka utsläppsbegränsningar eller andra åtgärder som måste genomföras. I sådana fall kan dessa ge ledning beträffande vilka krav som bör ställas på den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd (se prop. 1997/98:45, del 2, s. 8).

Mellan hänsynsreglerna och reglerna om miljöbalkens mål råder således ett samspel. Det innebär att tillämpningen av hänsynsreglerna ska ske mot bakgrund av den övergripande målbestämmelsen i 1 kap. 1 § miljöbalken om en hållbar utveckling, som konkretiseras av bl.a. de miljömål som riksdagen fastställt (se MÖD 2006:53). I enlighet med redogörelsen ovan har dock centrala delar av hänsynsreglerna undantagits från tillämpning när det gäller koldioxidutsläpp från verksamheter som ingår i utsläppshandelssystemet. Därmed får även utrymmet för att vid tillståndsprövningen beakta miljöbalkens övergripande mål inklusive riksdagens miljömål i detta avseende anses ha begränsats.

Miljömålssystemet består av ett generationsmål för miljöarbetet, sexton miljö kvalitetsmål som anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till och ett antal etappmål som anger steg på vägen till miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Till vart och ett av miljö kvalitetsmålen finns även preciseringar beslutade som tydligare definierar innebörden av miljö kvalitetsmålen och det miljö tillstånd som ska uppnås (se prop. 2009/10:155 s. 17 och prop. 2016/17:146 s. 22 f.).

Mark- och miljööverdomstolen

Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan beslutades av riksdagen 1999 och ingår i miljömålssystemet. Enligt målet ska halten av växthusgaser i atmosfären i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att detta globala mål kan uppnås (se prop. 1997/98:145 s. 41).

Bolagets ansökan om tillstånd till aktuell verksamhet lämnades in till mark- och miljödomstolen i december 2016 och mark- och miljödomstolen gav tillstånd till ansökt verksamhet genom deldom i november 2018.

Vid tidpunkten för bolagets ansökan om tillstånd i december 2016 gällde de preciseringar och etappmål som fastställdes av riksdagen i juni 2009 till följd av regeringens proposition 2008/09:162. Preciseringen av aktuellt miljökvalitetsmål hade då följande lydelse: Den globala ökningen av medeltemperaturen begränsas till högst 2 grader Celsius jämfört med den förindustriella nivån. Vidare angavs att Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål. Preciseringen innehöll även ett ur temperaturmålet härlett mål för koncentrationen av växthusgaser i atmosfären. Vidare fanns en vision om att Sverige 2050 inte skulle ha några nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären (se prop. 2008/09:162 s. 27 f.). Visionen omfattade även utsläpp från verksamheter som ingår i utsläppshandelssystemet och det pekades på att ny teknik med koldioxidinfångning och lagring skulle kunna bidra till att mängden växthusgaser från basindustrin avsevärt minskas (se prop. 2008/09:162 s. 36).

Etappmålet stadgade då att utsläppet för Sverige bör för 2020 vara 40 procent lägre än utsläppen från 1990. Målet gällde för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter (se prop. 2008/09:162 s. 31). Som skäl för att det

Mark- och miljööverdomstolen

nationella målet inte skulle omfatta utsläpp från verksamheter som ingår i EU:s utsläppshandelssystem angavs följande:

Med anledning av att målen för utsläpp från verksamheter som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem beslutas om på EU-nivå, och då grunden för utsläppshandeln är att den ska styra åtgärder till de verksamheter där de har störst kostnads-effektivitet, anser regeringen att det är lämpligt att göra en tydlig uppdelning mellan vad som görs inom ramen för utsläppshandelssystemet och övrigt på nationell nivå, dvs. att den totala utsläppsminskningen ska vara ansvarsuppdelad på de verksamheter som omfattas av respektive inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. Detta innebär att ett nationellt mål endast bör omfatta verksamheter som *inte* ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter.

I samband med formuleringen av det nationella målet diskuterades även om den tilldelade mängden utsläppsrätter skulle läggas ihop med utsläppen från verksamheter som inte omfattas av handelssystemet för att kunna bedöma de totala nationella utsläppen. En sådan ansats ansågs emellertid mindre intressant och som skäl angavs att de faktiska utsläppen i den handlande sektorn främst kommer att styras av restriktioner och regelverk på EU-nivå liksom tilldelningen av utsläppsrätter till svenska företag. Vidare angavs att svensk klimatpolitik inte ensamt kommer att ha inflytande över utsläppsutvecklingen och tilldelning i den handlande sektorn utan att svensk klimatpolitik i stället får inriktas på att påverka det EU-gemensamma utrymmet och tilldelningsprinciperna i rätt riktning (se prop. 2008/09:162 s. 34).

I juni 2017 antog riksdagen i enlighet med regeringens proposition 2016/17:146 ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Ramverket omfattar nya klimatmål och en klimatlag samt inrättandet av Klimatpolitiska rådet som ska utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen.

Det gamla temperaturmålet och koncentrationsmålet ersattes av en precisering av miljö kvalitetsmålet med följande lydelse: Den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål. Denna

Mark- och miljööverdomstolen

precisering stämmer överens med temperaturmålet i Parisavtalet (se prop. 2016/17:146 s. 24 f.).

Som ett nytt långsiktigt etappmål inom miljömålssystemet beslutade riksdagen att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. För att nå nettonollutsläpp anges att kompletterande åtgärder får tillgodoräknas. Vidare anges att utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen 1990. För att nå målen får även avskiljning och lagring av koldioxid av fossilt ursprung räknas som en åtgärd där rimliga alternativ saknas. Målet inkluderar, precis som den tidigare gällande visionen om nettonollutsläpp till 2050, även utsläpp som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem men innebär en tidigareläggning och precisering av visionen. Vidare beslutades vissa etappmål till 2030 och 2040 för utsläpp utanför utsläppshandelssystemet och ett etappmål för transportsektorn med undantag för inrikes luftfart som omfattas av utsläppshandelssystemet (se prop. 2016/17:146 s. 25, 29 och 35).

I det långsiktiga nationella etappmålet ingår således, i likhet med den tidigare gällande visionen till 2050, även utsläpp från verksamheter som ingår i den handlande sektorn. Det anges att målet förutsätter höjda ambitioner i EU:s utsläppshandelssystem och att regeringen ska fortsätta att arbeta för en skärpning av EU:s utsläppshandelssystem med prioritet att minska det totala utsläppsutrymmet på ett sätt som inte leder till ökad risk för koldioxidläckage, dvs. att produktionen flyttar till andra länder utanför EU utan motsvarande pris på koldioxidutsläpp (se prop. 2016/17:146 s. 28). Något förändrat synsätt på regleringen av utsläpp av växthusgaser från verksamheter inom EU:s utsläppshandelssystem i förhållande till tillståndsprövningen enligt miljöbalken redovisas inte. Det föreslås inte heller några lagändringar i miljöbalken. Utgångspunkten förefaller i stället fortfarande vara att utsläpp av växthusgaser från anläggningar i den handlande sektorn regleras på EU-nivå och att det är inom ramen för det systemet som åtgärder måste göras för att kunna uppnå det nationella målet. Mot den bakgrunden anser Mark- och miljööverdomstolen att det nya långsiktiga

Mark- och miljööverdomstolen

etappmålet inte kan innebära någon förändring av de krav avseende koldioxid som ska ställas vid tillståndsprövning enligt miljöbalken av enskilda verksamheter som ingår i utsläppshandelssystemet.

Klimatlagen (2017:720) trädde i kraft den 1 januari 2018 och innehåller bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad arbetet ska syfta till och hur det ska bedrivas. Av nämnda lag följer bl.a. att regeringens politik ska utgå från det långsiktiga tidssatta utsläppsmål som regeringen har fastställt, att regeringen varje år ska lämna en klimatredevisning till riksdagen och att regeringen vart fjärde år ska ta fram en klimatpolitisk handlingsplan som ska lämnas till riksdagen. Lagens innebörd är alltså att riksdagen ålägger regeringen att bedriva klimatpolitik med viss angiven inriktning.

Klimatlagen antogs trots att Lagrådet avstyrkte lagförslaget. I sitt yttrande konstaterade Lagrådet att det saknas förklaring på vilket sätt lagen är rättsligt bindande på annat sätt än en politisk överenskommelse och att lagens bestämmelser är allmänt hållna. Lagrådet ansåg det inte givet att lagregleringen skulle öka förutsättningarna för att bedriva det klimatpolitiska arbetet på ett långsiktigt och kontinuerligt sätt. Lagrådet ansåg även att det finns bättre sätt att informera allmänheten och omvärlden om regeringens verksamhet på klimatområdet och att skicka signaler till omvärlden. Lagrådet ansåg därför att det kunde betvivlas om lagen kunde antas tillgodose de syften som angetts (se prop. 2016/17:146, bilaga 5).

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att klimatlagen i nuläget endast innehåller riktlinjer för regeringens klimatpolitiska arbete. Den har därför inte någon rättsverkan i förhållande till tillståndsprövning av enskilda verksamheter enligt miljöbalken och kan alltså inte läggas till grund för prövningen i aktuellt mål.

Det kan i detta sammanhang noteras att regeringen i december 2019 tillsatte en utredning med uppgift att se över relevant lagstiftning för att det klimatpolitiska ramverket ska få genomslag och Sveriges klimatmål uppnås (dir. 2019:101). Översynen omfattar bl.a. miljöbalkens regler i de delar som gäller prövning av

Mark- och miljööverdomstolen

verksamheter som ger upphov till utsläpp av växthusgaser. I de fall rättsläget är oklart när det gäller relationen mellan EU-rätt och nationell rätt ska detta inkluderas i översynen och samtidigt ska belysas hur en eventuell förändring av regelverket förhåller sig till den bakomliggande EU-rätten. Ett delbetänkande ska lämnas den 1 december 2020 och en slutredovisning senast den 15 maj 2022.

Mark- och miljööverdomstolen anser inte heller att det finns något hinder mot verksamheten med hänsyn till regeringsformen eller den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Sammanfattande bedömning

Mark- och miljööverdomstolen har vid en systematisk och ändamålsenlig tolkning av det svenska regelverket och med beaktande av EU-rätten kommit fram till att koldioxidutsläpp från en verksamhet som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem inte bör läggas till grund för tillämpning av stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken. Det är även den tolkning som stämmer bäst överens med hur koldioxidutsläpp hittills har hanterats vid tillståndsprövningar och innebär en förutsebar rättstillämpning för den enskilde verksamhetsutövaren. Vidare anser Mark- och miljööverdomstolen att det klimatpolitiska ramverket som bl.a. omfattar nya klimatmål och en klimatlag inte kan anses innebära någon förändring av de krav som ska ställas avseende koldioxidutsläpp när enskilda verksamheter som ingår i EU:s utsläppshandelssystem tillståndsprövas enligt miljöbalken. Mot den bakgrunden gör Mark- och miljööverdomstolen bedömningen att hinder mot tillåtlighet inte föreligger i aktuellt fall på grund av den ansökta verksamhetens koldioxidutsläpp.

6.3.2 Övriga utsläpp och störningar

Flera klagande har framfört invändningar mot verksamheten när det gäller bl.a. utsläpp av svavel, kväveoxider, kolväten, stoft, fackling, lukt och buller. Vidare har de invänt att mark- och miljödomstolen inte har genomfört en fullständig bedömning enligt hänsynsreglerna eftersom ett stort antal frågor omfattas av provotidsförordnanden.

Mark- och miljööverdomstolen

Några klagande har även pekat på att verksamhetens utsläpp av bl.a. bensen orsakar cancer i omgivningen.

Trots att ett relativt stort antal frågor omfattas av prøvotidsförordnanden anser Mark- och miljööverdomstolen, i likhet med mark- och miljödomstolen, att utredningen är tillräcklig för bedömningen att dessa utsläpp och störningarna från verksamheten kommer att kunna begränsas till nivåer som är godtagbara. Mark- och miljööverdomstolen gör samma bedömning när det gäller de utsläpp och störningar som inte omfattas av prøvotidsförordnanden.

Slutsatsen av de undersökningar som Västra Götalandsregionens Miljömedicinska Centrum har gjort angående cancersjuklighet i närområdet till raffinaderiet är att den anhopning av leukemifall som finns i området mest sannolikt handlar om en slumpvis förhöjd frekvens. Av utredningen i målet framgår att utbyggnaden av ROCC-projektet inte medför några större förändringar av utsläppen av bensen eller andra cancerogena ämnen.

Mot denna bakgrund anser Mark- och miljööverdomstolen att något hinder mot tillåtlighet med hänsyn till övriga utsläpp och störningar inte föreligger.

6.4 Hushållnings- och kretsloppsprinciperna

Enligt 2 kap. 5 § miljöbalken ska alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att minska mängden avfall, minska mängden skadliga ämnen i material och produkter, minska de negativa effekterna av avfall och återvinna avfall. Paragrafen ger uttryck för hushållningsprincipen som innebär att all verksamhet ska bedrivas och alla åtgärder ska vidtas på ett sådant sätt att råvaror och energi används så effektivt som möjligt och så att förbrukningen minimeras. Paragrafen ger även uttryck för kretsloppsprincipen som innebär att det som utvinns ur naturen på ett uthålligt sätt ska kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas. Det kan även uttryckas så att det är en princip som siktar mot

Mark- och miljööverdomstolen

slutna materialflöden. Att tillämpa hushållningsprincipen innebär exempelvis att en resurs- och energisnål process används vid tillverkning av varor. Avsikten är att tillämpningen av dessa principer ska leda utvecklingen mot ett mer resurshushållande samhälle beträffande råvaror och material och en miljöanpassad varuproduktion (se prop. 1997/98:45, del 2, s. 20 f. och prop. 2015/16:166 s. 58).

Hushållnings- och kretsloppsprinciperna tillhör miljöbalkens hänsynsregler och ingår således som en del av de överväganden som ska göras vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet. I förarbetena anges att de avvägningarna som ska göras i det enskilda prövningsärendet måste koncentreras på särskilda frågor. Särskilt bör frågor som rör möjligheterna att återvinna och återanvända material samt frågor om avfallshantering uppmärksammas. Vidare anges att det naturligtvis inte bör komma i fråga att tillståndsmyndigheten ska göra någon självständig bedömning om den producerade varan bör få föras ut på marknaden eller inte (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 223).

I aktuellt fall kan konstateras att stora delar av den aktuella verksamheten vilar på en icke kretsloppsanpassad grund eftersom det är fråga om förädling av icke förnybara råvaror till förbränningsändamål. Mot bakgrund av vad som anges i förarbetena anser Mark- och miljööverdomstolen dock att utrymmet för att avslå en ansökan på grunden att den ansökta produktionen som sådan inte baseras på förnyelsebara råvaror eller inte ger upphov till återvinningsbara produkter är begränsat.

Syftet med den ansökta verksamheten är bl.a. att vidareförädla återstodsolja, som är en restprodukt från produktionen inom ramen för den befintliga verksamheten, till fordonsbränsle och lågsvavligt fartygsbränsle. Det förhållande att återstodsolja kommer att förädlas till mer kvalificerade produkter innebär i det avseendet en god hushållning. Det bedöms inte heller finnas något hinder mot tillåtlighet med hänsyn till energieffektivitet, processteknik m.m. Mark- och miljööverdomstolen anser därför att något hinder mot tillåtlighet i förhållande till 2 kap. 5 § miljöbalken inte föreligger.

Mark- och miljööverdomstolen

6.5 Lokalisering m.m.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att det har bedrivits raffinaderiverksamhet på platsen under lång tid. Den utökade verksamhet som aktuell ansökan avser har tekniskt samband med befintlig verksamhet och platsen för både befintlig och utökad verksamhet ligger inom område som utgör riksintresse för industriell produktion.

Mark- och miljööverdomstolen delar mark- och miljödomstolens bedömning när det gäller frågan om verksamhetens förenlighet med motstående riksintressen. Mark- och miljööverdomstolen anser således att det inte finns hinder mot tillåtlighet på grund av verksamhetens lokalisering eller påverkan på motstående riksintressen och inte heller i förhållande till övriga naturvärden i området.

6.6 Miljökvalitetsnormer för vatten

Bolaget har under 2019 utfört ytterligare undersökningar av det renade avloppsvattnet avseende särskilda förorenande ämnen och prioriterade ämnen. Bland de särskilda förorenande ämnena översteg zink, uran och ammoniumkväve gränsvärdet som årsmedelvärde men inte maxvärdet. Arsenik överskred gränsvärdet som årsmedelvärde och maxvärdet. Bland de prioriterade ämnena översteg PFOS gränsvärdet som årsmedelvärde för kemisk ytvattenstatus och benso(ghi)perylen översteg gränsvärdet för maximal tillåten halt för kemisk ytvattenstatus.

HaV har anfört att det finns en fortsatt osäkerhet i förhållande till påverkan på miljökvalitetsnormen ekologisk status när det gäller särskilda förorenande ämnen med avseende på ammoniak och arsenik samt till miljökvalitetsnormen kemisk ytvattenstatus med avseende på de prioriterade ämnena PFOS och benso(ghi)perylen. HaV har även noterat att det saknas en miljöriskbedömning för användandet av biocid i kylvattnet och att en sådan riskbedömning är nödvändig innan verksamhetens start. HaV anser emellertid att de kvarstående frågeställningarna bör kunna omhändertas inom ramen för provotidsutredningen med vissa föreslagna kompletteringar.

Mark- och miljööverdomstolen

Av kraven enligt EU:s ramdirektiv för vatten¹¹ följer att tillstånd inte kan ges till projekt som riskerar att orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller som äventyrar uppnåendet av god status för vattenförekomsten.

Av VISS, Vatteninformationssystem Sverige, framgår att vattenförekomsten Brofjorden (SE SE582150-112530) är klassad till måttlig ekologisk status baserat på miljökonsekvenstyperna övergödning och särskilda förorenande ämnen, som båda har måttlig status. När det gäller de ämnen som ingår under särskilda förorenande ämnen anges ”god” status eller ”ej klassad” förutom när det gäller ammoniak som är expertklassad till ”måttlig” status med låg tillförlitlighet. Det är bedömningen avseende ammoniak som gör att särskilda förorenande ämnen klassas till måttlig status. Arsenik finns inte med under särskilda förorenande ämnen i den senaste bedömningen av vattenförekomsten i VISS. Miljökvalitetsnormen för vattenförekomsten är god ekologisk status med tidsundantag till 2027 avseende näringsämnen.

Den kemiska statusen är klassificerad till ”uppnår ej god” pga. halten av det prioriterade ämnet kvicksilver som baseras på ett samlingsprov och vattenmyndighetens bedömning att gränsvärdet för kvicksilver i fisk överskrids i alla Sveriges ytvattenförekomster. Även de prioriterade ämnena antracen, bromerad difenyleter och tributyltennföreningar (TBT) är klassificerade till ”uppnår ej god”. För övriga prioriterade ämnen anges ”god” status eller ”ej klassade”. För PFOS anges ”god” status och för benso(ghi)perylen anges ”ej klassad”. Miljökvalitetsnormen är god kemisk ytvattenstatus med tidsundantag till 2027 avseende antracen och TBT. Vidare finns undantag i form av mindre stränga krav avseende kvicksilver och bromerad difenyleter där kvalitetskravet i stället är uppnår ej god kemisk ytvattenstatus.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

Mark- och miljööverdomstolen

Vattenförekomsten Yttre Brofjorden (SE SE582000-112350) är klassad till måttlig ekologisk status baserat på miljökonsekvenstyperna övergödning och flödesförändringar, som båda har måttlig status. Parametern särskilda förorenande ämnen är klassad till god status då de ämnen som ingår i parametern är klassade till ”god status” eller är ”ej klassade”. För ammoniak anges ”god” status vilket bygger på en expertbedömning med medelgod tillförlitlighet. På samma sätt som för Brofjorden finns arsenik inte med bland de särskilda förorenande ämnena i den senaste bedömningen av vattenförekomsten i VISS. Miljökvalitetsnormen för vattenförekomsten är god ekologisk status med tidsundantag till 2027 avseende näringsämnen.

Den kemiska statusen är klassificerad till ”uppnår ej god” pga. halten av det prioriterade ämnet kvicksilver som baseras på vattenmyndighetens bedömning att gränsvärdet för kvicksilver i fisk överskrids i alla Sveriges ytvattenförekomster. Även de prioriterade ämnena bromerad difenyleter, PFOS och TBT är klassificerade till ”uppnår ej god”. Klassificeringen av PFOS baseras på en expertbedömning avseende två ytvattenprov med låg tillförlitlighet. För övriga prioriterade ämnen anges ”god” status eller ”ej klassad”. För benso(ghi)perylen anges ”ej klassad”. Miljökvalitetsnormen är god kemisk ytvattenstatus med tidsundantag till 2027 avseende TBT. Vidare finns undantag i form av mindre stränga krav avseende kvicksilver och bromerad difenyleter där kvalitetskravet i stället är ”uppnår ej god kemisk ytvattenstatus”.

Som möjliga åtgärder för att uppnå bättre vattenkvalitet anges bl.a. när det gäller Brofjorden omplacering av utsläppspunkt från Preemraffs reningsverk samt efterbehandling avseende antracen och TBT. När det gäller Yttre Brofjorden anges efterbehandling av TBT som en möjlig åtgärd.

Bolaget har pekat på att prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen har mätts i kemiskt och biologiskt renat avloppsvattnet men att gränsvärden som använts är de som gäller för halter i recipienten Brofjorden. Det renade avloppsvattnet, liksom dagvattnet, leds till en oxidationsdamm innan det släpps ut i Brofjorden. Vattnet renas och späds därför ytterligare innan det når recipienten. Efter utbyggnad av raffinaderiet

Mark- och miljööverdomstolen

kommer även ett nytt parallellt reningssteg och polersteg att installeras som reducerar halterna ytterligare. Den nya utsläppspunkten kommer vidare att placeras 250–300 meter ut i Brofjorden på 10–20 meters djup vilket, med hänsyn till vattenomsättningen i området, kommer innebära en ytterligare utspädning.

Bolaget har kompletterat utredningen i Mark- och miljööverdomstolen och HaV anser att verksamheten kan tillåtas. Mot den bakgrunden och med beaktande av vad bolaget anfört avseende ytterligare reningssteg, utspädning, ändrad utsläppspunkt m.m. samt de förutsättningar som finns att genom villkorsreglering begränsa nu aktuella utsläpp anser Mark- och miljööverdomstolen att underlaget är tillräcklig för slutsatsen att verksamheten inte strider mot försämringsförbudet och inte heller kommer att äventyra uppnåendet av aktuella miljö kvalitetsnormer. Det prövotidsförordnande som meddelats bedöms inte heller utgöra något hinder mot tillåtlighet utan får betydelse för att närmare bestämma vilka försiktighetsmått m.m. som ska föreskrivas.

6.7 Artskydd

Några klagande har framfört invändningar mot meddelad artskyddsdispens avseende fransfladdermus. Mark- och miljööverdomstolen delar mark- och miljödomstolens bedömning att det föreligger förutsättningar att meddela dispens. Bolagets justering av ansökan i Mark- och miljööverdomstolen innebär dessutom att utbyggnaden av ROCC-projektet kommer att påverka ett mindre område av biotopen där fransfladdermus förekommer. Därmed minskar risken för negativ påverkan på populationen av fladdermöss.

6.8 Tidsbegränsning

Enligt 16 kap. 2 § miljöbalken får tillstånd ges för begränsad tid. En tidsbegränsning är en del av tillståndet och inte ett villkor för verksamheten (se MÖD 2009:40 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 29 maj 2015 i mål nr M 2942-15). Av lagtexten framgår inte när en tidsbegränsning bör göras. Enligt förarbetena till regeln är avsikten att tillstånd i större utsträckning än tidigare ska kunna begränsas i tiden. Som skäl anges att samhällets miljökrav ändras och skärps på grund av teknisk utveckling och

Mark- och miljööverdomstolen

ökad kunskap. Vidare anges att tidsbegränsade tillstånd bör användas när det finns ett sådant behov och att det framför allt bör gälla stora miljöfarliga verksamheter som har en kraftig miljöpåverkan. (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 478 ff.). Möjligheten till tidsbegränsning kan utnyttjas även beträffande andra verksamheter i miljöbalken när det är lämpligt. Enligt förarbetena kan det emellertid jämförelsevis sällan komma i fråga att tidsbegränsa tillstånd som innefattar byggande i vatten eftersom ingreppet i naturen vanligtvis sker i samband med att vattenverksamheten påbörjas och ett nytt naturtillstånd inträder (se prop. 1997/98:45, del 2, s. 204).

Frågan om tidsbegränsning väcks relativt sällan i mål om miljöfarlig verksamhet, med undantag för vissa verksamheter t.ex. vindkraft och bergtäkter. Praxis är att de stora verksamheterna i Sverige har miljötillstånd som inte är tidsbegränsade. Mark- och miljööverdomstolen har angett att huvudregeln är att tillstånd inte ska tidsbegränsas om det inte finns skäl som talar för det och att det ytterst blir fråga om att bedöma behovet av en tidsgräns i det enskilda fallet (se Miljööverdomstolens dom den 20 december 2007 i mål nr M 1631-07).

I aktuellt fall har frågan om tidsbegränsning inte drivits av någon av de myndigheter som har att bevaka miljöintressen och frågan har inte heller varit uppe till prövning i mark- och miljödomstolen. Det är fråga om en stor verksamhet som har en kraftig miljöpåverkan. Det är även fråga om en typ av verksamhet där samhällets miljökrav kan förväntas successivt ändras och skärpas och där det pågår forskning och utveckling kring ny teknik. Sistnämnda omständigheter talar för en tidsbegränsning. Samtidigt är verksamheten sedan lång tid väl etablerad på platsen. Stora investeringar har redan gjorts i verksamheten och den nu ansökta verksamheten kommer att innebära ytterligare investeringar. Ansökan avser dessutom inte bara tillstånd till miljöfarlig verksamhet utan även tillstånd till sådan vattenverksamhet som endast undantagsvis bör tidsbegränsas. Det kan även noteras att de av klagandena yrkade tidsbegränsningarna är korta med hänsyn till den sökta verksamhetens komplexitet och den tid som krävs för att genomföra verksamheten fullt ut.

Mark- och miljööverdomstolen

Med hänsyn till den tillämpning som hittills gällt i fråga om tidsbegränsning av tillstånd och vid en sammanvägning av de omständigheter som redogjorts för ovan anser Mark- och miljööverdomstolen att det finns övervägande skäl som talar mot en tidsbegränsning i detta fall. Domstolen föreslår därför inte en sådan begränsning.

6.9 Övriga frågor

Mark- och miljööverdomstolen anser att det inte behöver föreskrivas några särskilda villkor för tillåtligheten. Vid en eventuell tillståndsprövning har Mark- och miljööverdomstolen att närmare överväga om det utifrån överklagandena i målet finns skäl att ändra föreskrivna villkor, prövotidsförordnanden m.m. för verksamheten, och vad bolagets justering av ansökan i Mark- och miljööverdomstolen får för betydelse i det avseendet.

Verkställighetsförordnandet i mark- och miljödomstolen avser den verksamhet som omfattas av den ursprungliga ansökan. Med hänsyn till att bolaget har justerat ansökan i Mark- och miljööverdomstolen har bolaget vid huvudförhandlingen frånfallit yrkandet att Mark- och miljööverdomstolens inhibitionsbeslut avseende verkställighetsförordnanden ska upphävas. Inhibitionsbeslutet fortsätter därför att gälla till dess Mark- och miljööverdomstolen förordnar något annat.

6.10 Sammanfattning

Sammanfattningsvis bedömer Mark- och miljööverdomstolen att den ansökta verksamheten vid Preemraff i Lysekils kommun är tillätlig.

Mark- och miljööverdomstolens yttrande har beslutats av hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, hovrättsrådet Roger Wikström, tekniska rådet Mikael Schultz och hovrättsrådet Li Brismo, referent. Föredragande har varit Ote Dunér.