

YTTRANDE

2018-12-05

Ärendenr:

NV-05894-18

Mark- och miljööverdomstolen

svea.avd6@dom.se

Yttrande i mål nr M 5414-18, angående tillstånd till fortsatt och ändrad verksamhet vid Vattenfall AB:s anläggningar i Boländerna

Med anledning av domstolens föreläggande, aktbilaga 63, anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av aktbilaga 62.

Hushållning med energi

1. Samhällets behov av elenergi

Frågan som har varit föremål för remissyttrande är under vilka förutsättningar som krav kan ställas på produktion av el vid sidan av värme vid installation av en ny ångpanna över 50 MW för biobränsle.

I 1 kap. 1 § miljöbalken anges att bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. På flera ställen i förarbetena lyfts miljöbalkens grundläggande syfte fram; att driva på utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Detta kommer till uttryck genom miljöbalkens rättsligt bindande syften och allmänna hänsynsregler. I förarbetena till miljöbalken framgår vidare att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska verka så att balkens mål i praktiken får genomslag med avseende på verksamheter som regleras enligt balkens bestämmelser.

Samhällets behov av elenergi utgörs inte endast av den totala mängden el. Det finns också behov av hög effekt vid toppbelastning. Hushållning med energi innebär därför också att energiproduktionsanläggningar utformas så att de har möjlighet att producera stor effekt vid högbelastning på elnätet.

Utbyggnaden av förnybar elproduktion i form av vindkraft förutsätter ökad tillgång till balanskraft. Kraftvärmeproduktion ger även av den anledningen hög samhällelig nytta.

Dessa gemensamma samhällliga mål bör vara utgångspunkten i tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna och vid tillståndsprövning enligt miljöbalken.

2. Miljöbalkens tillämpning avseende energihushållning

Villkor ska baseras på de åtgärdskrav som är motiverade utifrån miljöbalkens regler, främst de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap., och efter rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § ge uttryck för vilka åtgärder som verksamhetsutövaren ska vidta för att uppfylla kravet på bästa möjliga teknik (2 kap. 3 §) och kravet på hushållning med råvaror och energi (2 kap. 5 §).

För att en verksamhet ska vara tillåtlig ska den alltså leva upp till samtliga hänsynsregler i 2 kapitlet miljöbalken, efter en rimlighetsavvägning. En verksamhet ska bedömas utifrån samtliga hänsynsregler, men vissa hänsynsregler kan få större betydelse än andra beroende på t.ex. verksamhetens art.

2 kap. 5 § miljöbalken ger uttryck för den s.k. ”hushållningsprincipen”. Den innebär att all verksamhet ska bedrivas och alla åtgärder ska vidtas på ett sådant sätt att råvaror och energi används så effektivt som möjligt.¹ Enligt Naturvårdsverkets uppfattning bör begreppet ”att hushålla med energi” tolkas så att det avser att tillgodogöra sig energiresurserna till energiformer som ger största möjliga nytta. Förbättrad energihushållning kan uppnås på många olika sätt. Vilka åtgärder som kan vara tekniskt möjliga, miljömässigt motiverade och ekonomiskt rimliga i ett enskilt fall får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och kan till stor del bero på vilken typ av verksamhet det rör sig om.

Förbättrad energihushållning kan t.ex. uppnås genom

- minskad energianvändning, t.ex. användning av el eller värme
- minskad bränsleförbrukning
- byte från fossilt till förnyelsebart bränsle
- nyttjande av spillvärme som uppkommer i verksamheten
- användning av lågvärdig istället för högvärdig energibärare, t.ex. att använda ånga istället för el, lågtrycksånga istället för högtrycksånga
- högre verkningsgrad för pannor, dvs att så stor del av bränslets energiinnehåll omvandlas till nyttiga energibärare såsom hetvatten, ånga och el
- *produktion av så högvärdig energibärare som möjligt, dvs att vid bränslets energiomvandling prioriteras produktion av el, i andra hand ånga, i tredje hand hetvatten*

¹ Prop. 2015/16:166, sida 58

I detta mål synes det vara den sistnämnda strecksatsen som den överklagade frågan gäller.

3. Styrmedel och företagsekonomiska utgångspunkter

Naturvårdsverkets uppfattning är att på samma sätt som gäller för övriga hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken, kan hushållningskraven som baseras på 2 kap. 5 och 7 §§ miljöbalken vara mer långtgående än vad som är lönsamt från enbart företagsekonomiska utgångspunkter (se t.ex. avgörandena nedan samt MÖD 2009:17 och MÖD 2011:23). Det behöver alltså inte vara tillräckligt att företagsekonomiskt lönsamma åtgärder vidtas.

Det finns andra styrmedel än miljöbalkens regler som tar sikte på att minska företags energianvändning, förbättra energieffektiviteten m.m., däribland lagen (2014:266) om energikartläggning i stora företag. Vid införandet av ett sådant generellt styrmedel, programmet för energieffektivisering, uttalades i förarbetena att de olika styrmedlen programmet för energieffektivisering, handeln med utsläppsrätter, elcertifikatsystemet och miljöbalken kan tillämpas samtidigt utan att störa varandra (se t.ex. sid. 48 och 64 i prop. 2003/04:170).

I tillståndsprovning enligt miljöbalken har dock frågan ibland uppkommit om förhållandet mellan tillståndsprovning och sådana generella styrmedel, däribland även lagen (2014:266) om energikartläggning i stora företag. MÖD har därvid slagit fast att det vid en tillståndsprovning kan finnas behov av en reglering av energihushållningen utöver den reglering som uppnås med generella styrmedel (se t.ex. MÖD 2008:23 och MÖD 2014:42). Att det finns olika generella styrmedel utgör således inte något hinder för möjligheten att i ett enskilt fall ställa krav utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Slutligen har bolaget i målet invänt mot och jämfört krav på elproduktion med att det skulle ställas krav på vilka slags papper eller bilar som skulle tillverkas vid ett industriföretag. Naturvårdsverket anser inte att den jämförelsen är adekvat. Hushållning med energi utgör ett särskilt mål och återfinns i miljöbalkens portalparagraf, 1 kap. 1 § miljöbalken och i 2 kap 5 § samma balk, där det föreskrivs att miljöbalken ska tillämpas så att hushållning med energi främjas. Någon motsvarande regel i miljöbalken med sikte på att tillförsäkra produktion av vissa varor finns inte. Jämförelsen som bolaget gör är därför inte relevant.

4. Tillämpning av miljöbalkens regler om energihushållning i aktuellt mål

Som ovan nämnts utgår vilka krav som ska ställas på den aktuella anläggningen från de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Bästa möjliga teknik är inte bara den använda teknologin utan även det sätt på vilket en anläggning utformas och drivs. När det ska avgöras vad som är bästa möjliga teknik rymmer bedömningen även resultatet för miljön i stort.² Genom

² Prop. 1997/98:45, sid. 216

att krav ställs på egen elproduktion skulle den aktuella verksamheten kunna utnyttja bränslets energiinnehåll för att i högre grad producera energibärare av hög kvalitet, dvs el istället för värme. Som Energimyndigheten framför i sitt remissyttrande är det ur ett resursperspektiv ett bättre energiutnyttjande att samgenerera el med värmeproduktion än att dessa produceras separat. Naturvårdsverket delar Energimyndighetens bedömning att en ångpanna med tillhörande ångturbin motsvarar bästa möjliga teknik (2 kap. 3 och 5 § miljöbalken).

En avvägning ska därefter göras för att bedöma om det är orimligt att kräva att tekniken används i det aktuella fallet (2 kap. 7 § miljöbalken). Avvägningen av kostnader och nytta ska utgå från ett samhällsperspektiv med syftet att allt ska göras som är meningsfullt för att miljöbalkens mål ska uppnås.

Om anläggningen framöver kommer att sakna turbin kommer anläggningen bli en nettoanvändare av elektricitet. För den här typen av anläggning bör det som minimikrav krävas att anläggningen är självförsörjande avseende el. Det bör därtill väga tungt i prövningen att den nuvarande verksamheten har turbin med egen ångproduktion. Att ersätta den befintliga pannan med en ny panna som saknar motsvarande möjlighet är inte förenligt med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

I bedömningen bör även vägas in att det i samhället finns ett stort behov av elektricitet för att bl.a. ställa om till förnybara energikällor. Genom utbyggnaden av vindkraft behövs mer s.k. balanskraft i elsystemet, t.ex. kraftvärme, dvs elproduktion som kan ökas i vädersituationer då vindkraftens produktion är liten. Det är således fråga om en viktig del i omställningen för förnyelsebar energiproduktion. Det är därtill vanligt förekommande i branschen att kraftvärmeproduktion sker i samförbränningspannor.

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att det i målet inte har framkommit någon omständighet som tyder på att det skulle vara orimligt att ställa krav på produktion av el vid sidan av värme vid installation av en ny ångpanna.

4.1. *Angående villkor 22*

Ett villkor måste vara så utformat att det inte råder någon tvekan om vad som krävs av tillståndshavaren. Det ska gå att objektivt fastställa när en överträdelse har skett. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning uppfyller den aktuella villkorsutformningen inte dessa grundläggande krav.

Ett villkor ska också vara ändamålsenligt. Syftet med ett villkor avseende hushållning med energi och råvaror måste således vara att säkerställa att miljöbalkens hänsynsregler i 2 kap 5 § om hushållning med energi uppfylls. Det måste också vara möjligt för tillsynsmyndigheten att kräva att de åtgärder som bedöms rimliga för att förbättra energihushållningen eller övergå till användning av förnyelsebara energikällor vidtas. Naturvårdsverkets bedömning är att villkor 22 i dess nuvarande utformning inte tillför något utöver vad som redan följer av lag.

Det finns ett klart stöd i såväl lag som praxis (se t.ex. MÖD 2009:17 och MÖD 2011:23) för att föreskriva villkor som i vart fall innehåller krav på att årligen till tillsynsmyndigheten redovisa en energihushållningsplan med uppgifter om både planerade energihushållningsåtgärder och redovisning av genomförda åtgärder. I vissa fall bör konkreta åtgärder fastställas i villkor.

Vidare anser Naturvårdsverkets att ett villkor som innebär krav på energihushållningsåtgärder bör förenas med en delegation till tillsynsmyndigheten.

Enligt 22 kap. 25 § miljöbalken får mark- och miljödomstolen överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta om villkor av mindre betydelse. En sådan överlåtelse till tillsynsmyndigheten är vanligt förekommande. Skäl för detta kan vara att det inte är tillräckligt utrett hur en fråga ska lösas. Ett annat skäl kan vara att de tekniska processförutsättningarna successivt förändras och att det därför löpande behöver tas ställning till vilka åtgärder som ska vidtas och vilka villkor som ska gälla. Energihushållning är enligt Naturvårdsverkets uppfattning en sådan fråga där det kan vara lämpligt att, utöver det som kan avgöras vid tillståndsprövningen, överlåta beslut om villkor för framtida åtgärder till tillsynsmyndigheten.

För att kunna åstadkomma betydande framsteg vad gäller energihushållning kommer det i vissa fall att kunna bli fråga om stora investeringar. Detta kan dock även gälla andra typer av förekommande överlåtelser. Tillsynsmyndigheten har då, vid beslut om villkor enligt en överlåtelse, en skyldighet att beakta att villkoren som beslutas inte är mer långtgående än att de ryms inom begreppet ”mindre betydelse”. Om bolaget anser att tillsynsmyndigheten överskridit dessa ramar kan tillsynsmyndighetens beslut överklagas.

För det fall en delegation saknas är alternativet för tillsynsmyndigheten ett tillsynsföreläggande. Utrymmet för ett tillsynsföreläggande enligt 26 kap. 9 § miljöbalken är emellertid begränsat utifrån tillståndets rättskraft. En väsentlig skillnad mellan beslut om villkor efter en överlåtelse jämfört med ett tillsynsföreläggande är att en överlåtelse ger en befogenhet för tillsynsmyndigheten som direkt följer av tillståndet. För att kunna utfärda ett föreläggande måste däremot tillsynsmyndigheten först bedöma och göra troligt att verksamhetsutövaren bryter mot ett villkor eller att frågan inte omfattas av tillståndet. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning ger således alternativet med överlåtelse tydligare befogenhet och ramar för tillsynsmyndigheten att besluta om åtgärder.

5. Sammanfattning

Naturvårdsverket delar länsstyrelsens syn på förutsättningarna att villkora bolagets tillstånd med att bestämma huruvida de ska producera el eller inte.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Karin Dunér.

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

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Anders Törngren

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till:
Bolaget genom ombudet
Länsstyrelsen
Nämnden