

YTTRANDE

2021-03-16

Ärendenr:

NV-02504-20

Mark- och miljödomstolen,  
Östersunds tingsrätt  
mmd.ostersund@dom.se

**Yttrande i mål nr M 1767-16, angående ansökan om nytt tillstånd för nuvarande och framtida verksamhet vid Iggesund Bruk, Iggesund Paperboard AB i Hudiksvalls kommun, nu fråga om prövotidsredovisning angående energihushållning**

Med anledning av domstolens föreläggande, aktbilaga 134, anför Naturvårdsverket följande.

**1. Inställning och yrkanden**

Naturvårdsverket gör vissa justeringar i villkorsförslagen NV1 och NV2. Ändringarna utgör förtydliganden men innebär i sak ingen ändring av innebörden i Naturvårdsverkets tidigare yrkande. Tilläggen markeras med *kursiv stil*, borttagen text markeras med *överstrykning*.

**NV1** Bolaget ska senast fyra år efter att domen vunnit laga kraft genomföra följande åtgärder, *a-d*.

- a) Effektivisering av blåslådor KM2
- b) Installation av envägssotning sodapanna
- c) Installation av lutrobot i kausticeringen
- d) Installation av barkpress

Åtgärderna *a-d* ska genomföras med i huvudsak den effekt vad gäller energibesparing som bolaget uppgett i prövotidsredovisningen. Om bolaget kan visa att annan åtgärd kan genomföras med minst lika stor energibesparing kan tillsynsmyndigheten godkänna att denna åtgärd genomförs istället för någon av ovan angivna åtgärder.

Åtgärd *e*) att installera tunnlutflash alternativt att tillvarata värmen från tunnlut för extern leverans av energi, ska utredas vidare och redovisas *till tillsynsmyndigheten senast den 1 maj 2024. I redovisningen ska för*

*respektive åtgärdsalternativ anges energibesparing, kostnadskalkyl och bolagets inställning till att genomföra åtgärden tillsammans med en motivering av bolagets ställningstagande i frågan. ~~i den energihushållningsplan som i enlighet med villkor NV2 ska ges in till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten får meddela villkor om genomförande av utredda åtgärder.~~*

**NV2** Åtgärder ska i skälig utsträckning successivt vidtas för att hushålla med energi och för att minimera användningen av icke förnyelsebara bränslen. *Åtgärderna ska utgå från bolagets energikartläggning som redovisar energianvändningen och hur den kan effektiviseras.* En ny energihushållningsplan ska tas fram i samråd med tillsynsmyndigheten och ges in till tillsynsmyndigheten senast den 1 maj 2024. Energihushållningsplanen ska därefter revideras fortlöpande och vart fjärde år, eller vid annan tidpunkt och med annat intervall som tillsynsmyndigheten bestämmer, ges in till tillsynsmyndigheten. Av planen ska åtminstone följande framgå.

- Vilka åtgärder som är tekniskt möjliga att genomföra samt kostnaderna och energibesparingen för dessa.
- Kostnadskalkyler omfattande minst total investeringskostnad och återbetalningstid, grundad på åtgärdens livscykelkostnader.
- Vilka åtgärder som har genomförts och bedömning av vilka åtgärder som är skäliga att genomföra kommande fyraårsperiod samt en motivering till varför övriga åtgärder inte bedöms skäliga.

Bolaget ska årligen i samband med ingivande av miljörapporten till tillsynsmyndigheten redovisa det gångna årets arbete med energihushållning, hur planen följts och vilka eventuella justeringar av planen som bolaget avser att göra under det kommande året.

Tillsynsmyndigheten får meddela villkor om vilka ~~energihushållnings~~ åtgärder, framtagna inom ramen för planen, som ska genomföras och inom vilken tid.

## **2. Utveckling av talan**

### **2.1. Av Naturvårdsverket begärda kompletteringar**

Naturvårdsverket framförde i yttrande daterat 2020-10-13 att provotidsredovisningen behövde kompletteras med närmare redovisning av åtgärder avseende elförbrukning och egen elproduktion. Naturvårdsverket godtar bolagets kompletteringar och dessa föranleder inte några ytterligare yrkanden från Naturvårdsverket.

- a) Effektivisering av blåslådor KM2*
- b) Installation av envägssotning sodapanna*
- c) Installation av lutrobot i kausticeringen*

Bolaget har godtagit Naturvårdsverkets yrkande om genomförande av åtgärderna a-c samt villkorets formulering, varför inget ytterligare behöver tilläggas.

*d) Barkpress*

Bolaget har motsatt sig Naturvårdsverkets yrkande om installation av barkpress och hänvisat till att den ekonomiska beräkningen i prövotidsredovisningen visar att åtgärden inte är lönsam. Bolaget har i sitt senaste bemötande också uppgett att barkpressen bara har bra effekt på barrvedsbarken och på grund av hög andel lövvedsbark och hög andel sågverksflis utgör barrvedsbarken endast 30-35 % av barkmängden i bolagets verksamhet. Vidare har bolaget anfört att det minskade utsläppet till luft av kväveoxider skulle motsvara ett värde på 0,1 MSEK/år, vilket inte motiverar den ökade kostnaden för bolaget.

Naturvårdsverket vidhåller sin uppfattning att barkpress är en vedertagen och rimlig åtgärd för att upprätthålla god energihushållning och låga utsläpp till luft vid förbränning av bark. Det faktum att två tredjedelar av Sveriges sulfat- och sulfatmassabruk använder sig av barkpressar, utan att ha krav på det, visar att barkpress i normalfallet är en företagsekonomiskt lönsam åtgärd. Som framgår av Naturvårdsverkets yttrande 2020-10-13 är också pressning av bark uppräknat i BAT 31 som en av åtgärderna för energieffektivitet i massabruk.<sup>1</sup>

Frågan är då om det faktum att bolaget har en hög andel lövved och att en stor del av barrveden utgörs av sågverksflis gör att förutsättningarna vid Iggesund bruk innebär att en barkpress inte skulle vara miljömässigt motiverad och rimlig att kräva vid Iggesund bruk.

Att det framför allt är barrvedsbarken som lämpar sig att pressa är riktigt såvitt Naturvårdsverket känner till. Andelen barrveds- respektive lövvedsmassa var 2019 enligt bolagets miljörapport 45 respektive 55 % och är enligt tillståndsansökan uppgiven till vardera 50 % vid tillståndsgiven produktion. Andelen barr- respektive lövved som råvara var 2019 48 respektive 52 %, och är angiven till 53 % respektive 47 % vid tillståndsgiven produktion, d.v.s. något högre andel barrved än för närvarande. Andelen lövvedsmassa är förvisso hög i jämförelse med andra massabruk, men det finns även bruk med andel lövvedsmassa i samma storleksordning som använder sig av barkpressar. Bolaget uppger i sitt bemötande att det dessutom köper in en stor del av barrveden som sågverksflis, vilket inte genererar någon bark. Detta är dock inget specifikt för Iggesund bruk, sågverksflis används vid de flesta sulfatmassabruk.

Naturvårdsverket menar att uppgifterna som ligger till grund för beräkningarna skulle behöva redovisas närmare för att kunna ligga till grund för bedömningen om en barkpress är miljömässigt motiverad och rimlig att installera eller ej. Uppgifter som skulle behöva redovisas är mängd barrved (tall respektive gran) och lövved som rundvirke respektive som sågverksflis, mängd barrvedsbark respektive lövvedsbark som genereras samt torrhalt och värmevärde före respektive efter pressning.

Vad gäller bolagets ekonomiska beräkning så ifrågasätter Naturvårdsverket den presenterade investeringskostnaden om 30 MSEK och den antagna tekniska livslängden 15 år. De uppgifter vi fått från en leverantör av barkpressar tyder på väsentligt lägre investeringskostnad, mindre än hälften, samt en längre teknisk

---

<sup>1</sup> Se närmare Naturvårdsverkets yttrande 2020-10-13 s. 7.

livslängd, 20-30 år. Även underhållskostnaden och den beräknade elförbrukningen för barkpressen tycks vara överskattade. För att det ska gå att avgöra om bolagets beräknade kostnader verkligen är korrekta behöver bolaget redovisa beräkningsunderlaget och de antaganden som gjorts mer i detalj. Även beräkningen av den pressade barkens ökade energinnehåll bör styrkas bättre.

Vidare utgörs en post i beräkningen av kostnaden för den värme som går åt för att indunsta barkpressvattnet. Ångförbrukningen är beräknad till 3 GWh/år till en kostnad på ca 0,9 MSEK/år. Barkpressvattnet är känt för att kunna vara toxiskt mot mikroorganismer och därför kan indunstning vara ett lämpligt sätt för omhändertagande. Efter blandning och utspädning med annat avloppsvatten kan det dock vara möjligt att behandla i en biologisk reningsanläggning, vilket görs vid flera massabruk. Av de 14 massabruk som har barkpress är 9 bruk som omhändertar barkpressvattnet i sin biorening och 6 som avleder det till indunstning (ett bruk uppger att de använder sig av båda alternativen). Vilken lösning som är lämpligast vid Iggesund bruk behöver analyseras närmare och motiveras. Om det är möjligt att istället för att indunsta barkpressvattnet behandla det i bioreningen bortfaller kostnaden för värmeförbrukning i indunstningen.

Bolaget har beräknat att utsläppet av kväveoxider kan minskas med 2 ton/år. Hur denna beräkning gjorts framgår inte. Bolaget har därefter använt sig av NO<sub>x</sub>-avgiften, 50 SEK/kg, och beräknat ett värde på 0,1 MSEK/år. Naturvårdsverket vill här påpeka att NO<sub>x</sub>-avgiften är ett styrmedel för att minska utsläppen från förbränning, det utgör dock inte en total beräkning av skadekostnaden. Beräkningar av regionala skadekostnader har gjorts av ASEK<sup>2</sup> och är för kväveoxider beräknad till 86 kr/kg NO<sub>x</sub>, i 2014 års penningnivå. Efter uppräkningsfaktor för inflationen 2014-2021 med en faktor 1,085 erhålls ett värde på 93 kr/kg NO<sub>x</sub> och med en utsläppsminskning på 2 ton/år en miljönytta om 0,19 MSEK/år. Beräkning av skadekostnad är också gjord av Europeiska miljöbyrån, EEA, som ett genomsnitt för industriutsläpp i Sverige.<sup>3</sup> Denna beräkning landar på ett något lägre värde, 72 kr/kg NO<sub>x</sub>, dvs med en utsläppsminskning på 2 ton/år en miljönytta om 0,14 MSEK/år.

Med dessa två förändringar i beräkningen (indunstning och NO<sub>x</sub>-värdering) skulle erhållas ett ekonomiskt värde nära lönsamhet, netto -0,1 MSEK/år istället för bolagets beräkning -1,2 MSEK/år. Mot bakgrund av att kostnaderna för investering, underhåll och elförbrukning dessutom tycks vara överskattade skulle en installation av barkpress vara en lönsam åtgärd, i vart fall inte en orimlig kostnad med hänsyn till den miljönytta i form av energibesparing och minskade NO<sub>x</sub>-utsläpp som kan uppnås.

#### 2.1.1. e) Tunnlut

Bolaget har framfört att Naturvårdsverket förefaller vara av uppfattningen att det redan nu ska slås fast att installation av tunnlutflash alternativt att tillvarata värmen från tunnlut för extern leverans ska genomföras efter kompletterande utredning.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Trafikverket. 2016. Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.0. Version 2016-04-01.

<sup>3</sup> <https://www.eea.europa.eu/publications/costs-of-air-pollution-2008-2012>

<sup>4</sup> Aktbilaga 130. Bolagets inlägga 2020-12-15, sid 6.

Det är riktigt att Naturvårdsverket har gjort bedömningen att det är rimligt att genomföra denna åtgärd. Vi kan dock med beaktande av vad bolaget framfört i sitt bemötande medge att tillsynsmyndigheten ges befogenhet att när den fortsatta utredningen genomförts och ett fullständigt underlag finns avgöra om åtgärden ska genomföras, och i så fall vilken åtgärd och inom vilken tid. Villkor NV1 är därmed justerat på så sätt att det framgår att första-tredje stycket avser åtgärd a)-d) medan åtgärd e) tunnlut, regleras i villkorets sista stycke. Vi gör också den justeringen av villkoret att den delegation som gäller åtgärd e) tunnlut skrivs in direkt i villkoret istället för att som tidigare kopplas ihop med yrkat villkor om energihushållningsplan. På så sätt kommer villkoret att vara självständigt och oberoende av ett villkor om energihushållningsplan. Som Naturvårdsverket uppfattar det är vi därmed så långt överens med bolaget i fråga om tunnlutflash. Däremot delar vi inte bolagets uppfattning vad gäller tidpunkt för redovisning av utredningen. Vi anser att det i domen ska fastslås vid vilken tidpunkt som utredningen ska redovisas och bedömer att tre år är en tillräcklig tid för utredning.

## **2.2. *Energiushållningsplan***

Naturvårdsverket har i yttrandet 2020-10-13 yrkat att ett villkor med krav på framtagande av en energihushållningsplan inklusive delegation till tillsynsmyndigheten att meddela villkor ska föreskrivas (NV2). Naturvårdsverket vidhåller detta yrkande men gör vissa justeringar i texten. Naturvårdsverket hänvisar i huvudsak till de grunder som framfördes i yttrandet 2020-10-13 med följande tillägg.

Bolaget har i sitt bemötande ifrågasatt nödvändigheten i ett villkor med krav på framtagande av energihushållningsplan och motsatt sig den villkorsutformning som Naturvårdsverket yrkat på. Bolaget har här angett att det anser att dess certifiering enligt ISO 50 001 och kraven i lagen om energianläggning i stora företag (2014:266) (EKL) tillsammans med kostnader för energi är tillräckliga incitament för att bolaget ska arbeta med energieffektivisering och att det därför inte finns något egentligt behov av att villkorsreglera frågan. Bolaget har även motsatt sig att en delegation till tillsynsmyndigheten med rätt att fatta beslut om åtgärder enligt energihushållningsplanen ges. Bolaget har härvid ifrågasatt om sådan delegation är möjlig efter avslutande av pågående prövotidsförfarandet med hänvisning till rättskraften i tillståndsdomen och den uppskjutna frågan och ifrågasätter här om det kan ha varit mark- och miljödomstolens och Naturvårdsverkets avsikt att genom den uppskjutna frågan öppna för kontinuerliga beslut om successivt skärpta åtgärder på det sätt som en delegation enligt bolaget skulle syfta till.

Naturvårdsverket delar inte bolagets uppfattning att ett villkor med krav på arbete med en energihushållningsplan inte är nödvändigt på grund av kraven i EKL, bolagets ISO-certifiering och kostnaden för energianvändning.

Kraven i EKL omfattar kartläggning på koncernnivå medan en miljöbalksprövning och efterföljande tillståndsvillkor är avgränsad till den specifika anläggningen. MÖD har också tidigare konstaterat att EKL reglerar skyldigheten

att göra energikartläggningar och inte att vidta energieffektiviserande åtgärder.<sup>5</sup> Det är vidare endast kartläggningen, inte de slutsatser som bolaget kommit till, som granskas av Energimyndigheten. En kartläggning enligt EKL kan således inte ersätta ett villkor om framtagande av en energihushållningsplan enligt miljöbalkens bestämmelser och Naturvårdsverkets yrkande.

En ISO-certifiering är inte heller något som enligt Naturvårdsverkets uppfattning kan ersätta ett tillståndsvillkor. En certifiering ger en struktur och metod för förbättringar men är frivillig och kan till skillnad från ett villkor frånträdas när bolaget önskar. Det innefattar heller inga krav på åtgärder.

Vad gäller bolagets argument att kostnaden för energi är ett tillräckligt incitament för att bolaget ska genomföra nödvändiga energieffektiviseringsåtgärder så vill Naturvårdsverket framhålla att ett villkor baserat på bestämmelserna i 2 kap 5 och 7 §§ kan vara mer långtgående än vad som är lönsamt från enbart företagsekonomiska utgångspunkter.<sup>6</sup> Naturvårdsverket delar därför inte bolagets uppfattning att bolagets kostnad för energi ersätter behovet av det villkor inklusive delegation som Naturvårdsverket yrkat på. .

Genom tillståndsprovning enligt miljöbalken preciseras i detalj vad som annars generellt gäller enligt miljöbalkens 2 kap., däribland kravet på att hushålla med energi och att i första hand använda förnybara energikällor. Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har uttalat att när det är fråga om en verksamhet med betydande energianvändning, i synnerhet större processindustri som är energiintensiv eller som har en betydande energiomsättning och där det finns potential för hushållning och effektivisering, så är det lämpligt att reglera energianvändningen i villkor.<sup>7</sup>

Bolagets verksamhet är energiintensiv vilket motiverar att frågor om energihushållning regleras i villkor, liksom att tillsynsmyndigheten ges god insyn och möjlighet att påverka vilka åtgärder som vidtas i hushållningssyfte. Naturvårdsverket anser att MÖD:s praxis när det gäller att villkorsreglera krav på framtagande av energihushållningsplaner är tydlig och kan inte se att bolagets situation, med ISO-certifiering och krav enligt EKL, utgör något särskilt unikt som skulle motivera att frånga nuvarande praxis. Den utformning av villkoret som Naturvårdsverket har yrkat på överensstämmer även med praxis från MÖD och Naturvårdsverket kan inte se att den underrättspraxis bolaget hänvisat till ger stöd för en annan utformning.<sup>8</sup>

Naturvårdsverket vidhåller yrkandet på delegation till tillsynsmyndigheten och vill vad gäller bolagets argument mot en sådan delegation, utöver vad som framförts ovan liksom i tidigare yttrande, framhålla följande.

I utredningsföreskriften angavs att bolaget skulle genomföra en kartläggning av energianvändningen (G5) och upprätta en energihushållningsplan för att effektivisera energianvändningen och i så hög grad som möjligt använda förnybara

---

<sup>5</sup> MÖD 2014:42.

<sup>6</sup> MÖD 2009:17.

<sup>7</sup> MÖD 2007:56, MÖD 2008:23, MÖD:s avgöranden 2016-01-19 i mål M 3173-15 och 2014-06-27 i mål M 7429-13.

<sup>8</sup> Se bl.a. MÖD M 201-19, 2019-09-28.

energikällor(G6). I utredningsföreskriften anges även att bolaget ska ange vilka av de presenterade åtgärderna man åtar sig att genomföra. Naturvårdsverket kan därmed inte se att tillståndsdomens rättskraft skulle utgöra ett hinder för att domstolen, inom ramen för sin prövning, nu delegerar delar av den uppskjutna frågan till tillsynsmyndigheten för avgörande. Vad gäller bolagets fråga om det varit Naturvårdsverkets avsikt att genom den uppskjutna frågan öppna för kontinuerliga beslut om åtgärder på det sätt som en delegation enligt bolaget skulle syfta till, så har Naturvårdsverkets avsikt med den uppskjutna frågan och de utredningar som bolaget ålades att genomföra varit att dessa ska utgöra grund för beslut om hur frågan om energihushållning ska villkorsregleras. Här vill Naturvårdsverket särskilt framhålla att MÖD uttalat att just successiva åtgärder för att minska energianvändningen är särskilt lämpliga att hantera inom ramen för energihushållningsplanen och tillsynen.<sup>9</sup> Naturvårdsverket ser sammanfattningsvis att vårt yrkande om delegation ryms inom den uppskjutna frågan. Att delegera en befogenhet till tillsynsmyndigheten att vid eventuella framtida behov meddela villkor är inte heller en ovanlig villkorskonstruktion.

En delegation möjliggör att hushållningsåtgärder som är motiverade och skäligen enligt miljöbalken kan genomdrivas vid behov. 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.

Vad gäller bolagets villkorsförslag så anser Naturvårdsverket att det är så vagt formulerat att det inte tillför så mycket utöver vad som redan följer av 2 kap 5 § miljöbalken, i synnerhet när det inte kombineras med en delegation. Naturvårdsverket ifrågasätter också om förslaget uppfyller kraven på att ett villkor ska vara precist utformat, ändamålsenligt samt möjligt att följa upp och utöva tillsyn över.

Sammantaget anser Naturvårdsverket att yrkat villkor NV2 är såväl miljömässigt motiverat som rimligt och har stöd i MÖD:s praxis.

Vad gäller tidpunkt för inlämnande av energihushållningsplanen så vill Naturvårdsverket framföra följande. Bolaget har i sitt villkorsförslag knutit inlämnandet och uppdateringen av en energihushållningsplan till den årliga miljörapporteringen. I Naturvårdsverkets yrkande (NV2) är istället tidplanen för inlämnande och uppdatering knuten till bolagets energikartläggning enligt EKL. Detta innebär att en första plan ska lämnas in i maj 2024 och att en omarbeting av planen därefter ska ske vart fjärde år i samband med att en ny kartläggning görs. Däremellan ska enligt villkorsförslaget en årlig uppföljning göras i miljörapporten. Naturvårdsverket anser att detta är ett lämpligt upplägg där samordningsvinster kan göras med bolagets skyldigheter enligt EKL. För att förtydliga kopplingen till bolagets energikartläggning justerar Naturvårdsverket sitt yrkade

---

<sup>9</sup> MÖD M 3434-18, 2019-11-28, Rönnskärsverken.

villkor NV2 med tillägg av följande mening ”[å]tgärderna ska utgå från bolagets energikartläggning som redovisar energianvändningen och hur den kan effektiviseras.”

Naturvårdsverket har sedan den yrkade formuleringen av NV2 framställdes i målet uppmärksammat på att ordvalet ”energiushållningsåtgärder” kan uppfattas så att delegationen inte omfattar åtgärder för att begränsa användningen av icke förnyelsebara bränslen. Det har inte varit Naturvårdsverkets avsikt med formuleringen. För att tydliggöra att delegationen även avser i planen presenterade åtgärder för att begränsa användningen av icke förnyelsebara bränslen ändrar Naturvårdsverket ”energiushållningsåtgärder” till ”åtgärder” i NV2.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjuristen Karin Bäckström och teknisk handläggare Olof Åkesson, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Olof Åkesson

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

Kopia till

Iggesund Paperboard AB, genom ombud  
Länsstyrelsen i Gävleborgs län