

YTTRANDE

2018-10-24

Ärendenr:

NV-06140-16

Mark- och miljödomstolen

mmd.umea@dom.se

**Yttrande i mål nr M 1611-16, angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till verksamheten vid Domsjö Fabrikers anläggning i Örnsköldsviks kommun; nu fråga om villkor för energihushållning**

Vid huvudförhandling i rubricerat mål den 9–11 oktober 2018 åtog sig Naturvårdsverket att till mark- och miljödomstolen komma in med en justering av vårt andrahandsyrkande avseende energihushållningsplan. I nedanstående yttrande görs nu en sådan justering.

Under punkt 1 nedan redovisas våra samlade slutliga yrkanden avseende energihushållning. I sammanställningen ingår även den justering i ordalydelsen av utredningsvillkoret om nyttiggörande av biogas och det nya utredningsvillkoret om energiförbrukning i indunstningen vilka Naturvårdsverket framställde vid huvudförhandlingen. För att få en mer logisk följd av yrkandena har numreringen av yrkandena ändrats.

**1. Inställning och slutliga yrkanden avseende energihushållning**

**1.1. Yrkanden i första hand**

Naturvårdsverket vidhåller i första hand att frågan om villkor för energihushållning ska skjutas upp under en prövotid. För prövotiden ska gälla de utredningsvillkor som Naturvårdsverket tidigare framställt i yttrande den 1 oktober 2018 samt vid huvudförhandlingen. Utredningsvillkoren har följande lydelse<sup>1</sup>.

Bolaget ska under prövotiden utreda följande.

***EU1. Möjligheterna att öka den egna elproduktionen. Utredningen ska omfatta hur energiresurser som uppkommer i verksamheten i större utsträckning kan utnyttjas för elproduktion i den egna anläggningen eller externt. I***

---

<sup>1</sup> Observera att numreringen av utredningsvillkoren har ändrats i detta yttrande i jämförelse med tidigare.

*utredningen ska ingå åtgärder för att utnyttja producerad ånga på ett bättre sätt så att elproduktionen kan ökas samt hur produktionsprocesser kan anpassas till lägre ångtryck för att öka möjligheterna till elproduktion. Redovisning ska ske av vilken elproduktion som kan uppnås, investerings-, drifts- och kapitalkostnader samt vilken påverkan i övrigt åtgärderna kan ha på verksamhetens energibalans.*

**EU2.** *Åtgärder för att i så stor utsträckning som möjligt nyttiggöra biogas som produceras i verksamheten. Utredningen ska omfatta nyttiggörande av biogasen inom egen anläggning eller externt. Utredningen ska också omfatta eventuella läckage av metan som sker och hur dessa kan åtgärdas. Redovisning ska göras av tekniskt möjliga åtgärder, effekten av åtgärderna, drifts- och kapitalkostnader samt vilken påverkan i övrigt åtgärderna kan ha på verksamhetens energibalans.*

**EU3.** *Åtgärder för att vid ombyggnation av befintlig industrianläggning eller vid uppförande av ny industrianläggning minska energianvändningen. Utredningen ska även omfatta möjligheten att driva industrianläggningen med lågtrycksånga.*

**EU4.** *Bolaget ska på basis av den energikartläggning som bolaget är skyldigt att genomföra enligt lag (2014:266) om energikartläggning vid stora företag upprätta en energihushållningsplan för anläggningen. I planen ska redovisas möjliga åtgärder för att effektivisera energianvändningen och för att i så hög grad som möjligt använda förnybara energikällor. För varje åtgärd ska redovisas effekten av åtgärden, investerings- och driftskostnad samt beräkning av dess ekonomiska lönsamhet. För den samhälls-ekonomiska lönsamheten ska en kalkylränta på 3,5 % och en avskrivningstid motsvarande åtgärdens tekniska livslängd användas. Bolaget ska ange vilka åtgärder man åtar sig att genomföra samt inom vilken tid.*

*Utredningarna EU1-EU4 ska redovisas till mark- och miljödomstolen senast den 30 juni 2020.*

## **1.2. Yrkanden i andra hand**

I det fall att mark- och miljödomstolen inte skulle bifalla Naturvårdsverkets yrkande EU4 yrkar Naturvårdsverket, liksom tidigare, i andra hand att villkor EU4 ersätts med följande slutliga villkor.

**E1.** *Bolaget ska vart fjärde år med början senast den 30 juni 2021 ge in en energihushållningsplan till tillsynsmyndigheten. Syftet med planen ska vara att effektivisera och minska energianvändningen relativt produktionen samt att öka andelen egenproducerad el. Av planen ska 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 åtgärdernas livscykelkostnader.*
- *Vilka åtgärder som har genomförts och bedömning av vilka åtgärder som är skäligen att genomföra kommande fyraårsperiod samt en motivering av varför övriga åtgärder inte bedöms skäligen.*

*Åtgärder för energieffektivisering ska successivt vidtas.*

*Tillsynsmyndigheten får meddela skäligen villkor om vilka energihushållningsåtgärder, framtagna inom ramen för planen, som ska genomföras och inom vilken tid.*

I detta andrahandsyrkande ska de uppskjutna frågorna omfatta möjligheter att öka den egna elproduktionen, öka nyttiggörandet av biogas samt minska energiförbrukningen i industrier. Utredningsvillkoren EU1, EU2 och EU3 kvarstår därmed som i förstahandsyrkandet.

I det fall att mark- och miljödomstolen anser att överlåtelsen till tillsynsmyndigheten i villkor E1, med hänsyn till 22 kap. 25 § miljöbalken behöver begränsas, yrkar Naturvårdsverket att sista stycket i villkor E1 ovan ska ha följande justerade lydelse.

*Tillsynsmyndigheten får meddela skäligen villkor om vilka energihushållningsåtgärder, framtagna inom ramen för planen, som ska genomföras och inom vilken tid, med begränsningen att de föreskrivna åtgärdernas investeringskostnad inte får överstiga 2 miljoner kr per år (2018 års penningvärde) som ett medelvärde under en rullande period av fyra kalenderår.*

## **2. Grunder och utveckling av talan**

### **2.1. Bakgrund och Naturvårdsverkets yrkanden i första hand**

Naturvårdsverket har i yttrande daterat den 1 oktober 2018 och vid huvudförhandlingen den 9–11 oktober framfört grunder och motiv för såväl vårt förstahandsyrkande som andrahandsyrkande. Vi begränsar oss därför i detta yttrande till att utveckla vår talan avseende den överlåtelse till tillsynsmyndigheten som vi föreslagit i villkor E1.

Naturvårdsverket vidhåller i första hand att frågan om energihushållning inte är tillräckligt utredd och att frågan om slutliga villkor som avser energihushållning därför ska skjutas upp. Bolaget ska därvid åläggas att utföra utredningar i enlighet med våra yrkanden EU1-EU4.

### **2.2. Bolagets förslag till villkor om energihushållningsplan**

Bolaget har i sitt villkorsförslag (5) avseende energihushållningsplan bl.a. angett följande.

*”Åtgärder ska i skälig utsträckning successivt vidtas för att minska energianvändningen.”*

Enligt bolagets förslag till villkor ska åtgärder ”i skälig utsträckning” vidtas. Tillsynsmyndighetens uppgift är att kontrollera att alla villkor i ett tillstånd följs av bolaget. Med ett sådant villkor är det alltså tillsynsmyndighetens uppgift att bedöma om de åtgärder som vidtagits är tillräckliga för att det ska anses vara ”i skälig utsträckning”. Om tillsynsmyndigheten anser att bolagets åtgärder inte når upp till denna skäliga nivå ska tillsynsmyndigheten förelägga bolaget att vidta ytterligare åtgärder. Någon begränsning vad gäller kostnaden finns inte i villkoret. Om bolaget anser att åtgärden är för kostsam eller av andra skäl anser att åtgärden som tillsynsmyndigheten föreskriver inte kan accepteras kan bolaget överklaga tillsynsmyndighetens föreläggande till mark- och miljödomstolen.

### 2.3. *Naturvårdsverkets yrkande i andra hand om energihushållningsplan*

I det fall att mark- och miljödomstolen inte i helhet skjuter upp frågan om energihushållning och ålägger bolaget att komma in med kompletterande utredning enligt vårt yrkande EU4, har Naturvårdsverket framställt ett andrahandsyrkande där utredningsvillkor EU4 ersätts med ett slutligt villkor E1 om en löpande energihushållningsplan.

I villkor E1 ingår en överlåtelse till tillsynsmyndigheten att med energihushållningsplanen som grund föreskriva om åtgärder som ska genomföras. I vårt yttrande den 1 oktober 2018 och vid huvudförhandlingen har vi framfört uppfattningen att ett villkor om energihushållningsplan inte kommer att ha någon verklig betydelse om det inte genom en överlåtelse ges möjlighet för tillsynsmyndigheten att föreskriva om villkor.

Bolaget har under huvudförhandlingen motsatt sig Naturvårdsverkets yrkande om överlåtelse till tillsynsmyndigheten. Bolagets motivering var bl.a. att det skulle kunna bli fråga om stora investeringar och att en överlåtelse därför inte ryms inom bestämmelsen i 22 kap. 25 § miljöbalken.

Enligt 22 kap. 25 § miljöbalken får mark- och miljödomstolen överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta 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 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 vår 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.

Naturvårdsverket delar bolagets uppfattning på så vis att för att 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.

Som framgår av avsnitt 2.2 och redogörelsen ovan innebär bolagets villkorsförslag visserligen att tillsynsmyndigheten i viss utsträckning skulle ha befogenhet att ställa krav på bolaget. 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. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning ger således alternativet med överlåtelse tydligare befogenhet och ramar för tillsynsmyndigheten att besluta om åtgärder.

Bolagets huvudsakliga invändning mot en överlåtelse är, som nämnts ovan, att åtgärder för energihushållning kan innebära stora investeringar och att det därför inte kan betraktas som ”av mindre betydelse”. Om denna invändning accepteras

måste det logiskt sett finnas en kostnadsnivå som är tillräckligt låg så att investeringen inte överskrider gränsen för ”mindre betydelse”. För att ge överlåtelsen en tydligare ram, vilket bör vara önskvärt såväl för bolaget som för tillsynsmyndigheten, kan det ges en ekonomisk ram för överlåtelsen. Denna skulle kunna anges som

- a) högsta investeringskostnad, eller
- b) krav på viss lönsamhet

Om alternativ med högsta investeringskostnad (alternativ a) väljs så kan beloppsgränsen lämpligen beräknas som en viss högsta andel av bolagets normala investeringsvolym eller bolagets nettoresultat sett över tid.

Enligt årsredovisningar för Domsjö Fabriker AB har Naturvårdsverket beräknat medelvärdet för årliga investeringar under perioden 2010-2016 till 175 miljoner kr per år. Medelvärdet för nettoresultatet har under samma tidsperiod varit 174 miljoner kr per år. Vilken investeringskostnad per år som ska anses vara av ”mindre betydelse” för bolaget är naturligtvis inte helt lätt att avgöra. Vi anser dock att om man tillämpar 2 % av investeringskostnaden respektive 1 % av nettoresultatet så bör detta med marginal kunna inrymmas inom begreppet av ”mindre betydelse”.

Med dessa beräkningssätt skulle utgående från bolagets normala investeringsvolym man kunna begränsa överlåtelsen till åtgärder med en investeringskostnad av högst 3,5 miljoner kr per år. Om man istället utgår från nettoresultatet skulle begränsningen bli högst 1,7 miljoner kr per år. Naturvårdsverket anser att en rimlig begränsning kan sättas till högst 2,0 miljoner kr per år. För att göra villkoret mer flexibelt bör begränsningen på 2,0 miljoner kr per år anges som ett rullande medelvärde över fyra kalenderår.

En ram enligt alternativ b) skulle exempelvis kunna anges som att återbetalningstiden inte får överstiga tre år beräknat med en avskrivningstid motsvarande åtgärdens tekniska livslängd och en ränta om 3,5 %. Denna avgränsning är på ett sätt mer flexibel, men kan ge upphov till större tolkningsproblem varför vi anser att alternativ a ovan är att föredra.

Bolaget har vid huvudförhandlingen även framfört att åtgärder för energi-effektivisering även kan ha annan oönskad inverkan på processerna varför en överlåtelse inte är lämplig. Naturvårdsverket ser dock inte detta som något betydande hinder eftersom de möjliga åtgärderna kommer att vara framtagna inom ramen för en av bolaget utarbetad energihushållningsplan och att bolaget även har möjlighet att överklaga ett villkor som tillsynsmyndigheten beslutar om.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjuristen Caroline Appelberg samt teknisk handläggare Olof Åkesson, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Olof Åkesson

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

Kopia till:

Bolaget

Länsstyrelsen Västernorrland

Samhällsbyggnadsnämnden, Örnsköldsviks kommun