



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060106

DOM
2022-03-01
Stockholm

Mål nr
M 9623-21

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2021-07-02 i mål nr M 471-21, se bilaga A

PARTER

Klagande

Preem Aktiebolag, 556072-6977

Ombud: Alrutz' Advokatbyrå AB

Motpart

1. Lysekils-Munkedals Naturskyddsförening

2. Länsstyrelsen i Västra Götalands län

3. Naturvårdsverket

SAKEN

Ansökan om ändring av villkor avseende utsläpp av svavel från Preemraff Lysekil

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens domslut endast på så sätt att villkor 43 meddelat genom Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 28 maj 2013 i mål nr M 326-01 ska ges följande lydelse:

Dok.Id 1798152

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

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

43. Svavelåtervinningsanläggningen ska drivas och underhållas på bästa sätt. Svavelåtervinningsanläggningens återvinningsgrad ska uppgå till minst 99,4 %, räknat som medelvärde för senast tre gångna kalenderår. Återvinningsgraden ska beräknas som årlig mängd producerat svavel dividerad med årlig mängd producerad svavel plus utsläpp av svavel från svavelåtervinningsanläggning inklusive svavel från fackling av acid- och surgas.

Bolaget ska så snart som möjligt till tillsynsmyndigheten rapportera om återvinningsgraden under enskilt år kan komma att understiga 99,4 % samt redovisa vilka åtgärder som vidtas för att öka återvinningsgraden.

Reningseffekten hos svavelåtervinningarna (SRU) ska, då Clausenhet och TGTU är i drift, vara minst 99,7 %, mätt som medelvärde för senast tre gångna kalenderår.

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Preem Aktiebolag har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom på så sätt att andra meningen i villkor 43 istället ges följande lydelse: ”Svavelåtervinningsanläggningens återvinningsgrad ska uppgå till minst 99,4 %, räknat som medelvärde för senast tre gångna kalenderår”. Till stöd för talan har bolaget anfört i huvudsak följande. Den formulering som mark- och miljödomstolen valt – ”årsmedelvärde för senast gångna treårsperiod” – är otydlig och inkonsekvent. Otydligheten består i att skrivningen kan tolkas som att återvinningsgraden ska innehållas med utgångspunkt i den senaste 36-månadersperioden snarare än de tre senaste kalenderåren som torde ha varit vad som åsyftats. Inkonsekvenser föreligger i förhållande till femte meningen, där det anges att reningseffekten ska mätas som ett medelvärde för senast tre gångna kalenderår, och i förhållande till tredje och fjärde meningarna, där uttrycken årlig mängd och enskilt år används.

Naturvårdsverket har medgett yrkandet om ändring och anfört att verket delar bolagets bedömning.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har tillstyrkt Preems yrkande om ändring. Länsstyrelsen har bl.a. anfört att den av bolaget föreslagna formuleringen innebär en ökad tydlighet och att villkoret blir lättare att följa upp.

Lysekil-Munkedals Naturskyddsförening har avstyrkt yrkandet om ändring och anfört att villkor 43 bör utformas som ett månadsmedelvärde eller som ett medelvärde för en kortare tidsperiod.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen, som noterar att Naturskyddsföreningen inte har överklagat mark- och miljödomstolens dom och därför är förhindrad att framställa ett eget yrkande om ändring, finner att domslutet, på de skäl som Preem och länsstyrelsen angett, bör ändras i enlighet med Preems yrkande.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B
Överklagande senast 2022-03-29

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Gösta Ihrfelt, Rikard Backelin, referent, och Ralf Järtelius samt tekniska rådet Claes Becker.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2021-07-02
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr M 471-21

PARTER

Sökande
Preem Aktiebolag

Ombud: Alrutz' Advokatbyrå AB

SAKEN

Ansökan om ändring av villkor 43 i Vänerns borgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 28 maj 2013 i mål M 326-01 avseende Preemraff Lysekil.

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen beslutar att villkor 43 meddelat genom Vänerns borgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 28 maj 2013 i mål M 326-01 ska ges följande lydelse:

43. Svavelåtervinningsanläggningen ska drivas och underhållas på bästa sätt. Svavelåtervinningsanläggningens återvinningsgrad ska uppgå till minst 99,4%, räknat som årsmedelvärde för senast gångna treårsperiod. Återvinningsgraden ska beräknas som årlig mängd producerat svavel dividerad med årlig mängd producerad svavel plus utsläpp av svavel från svavelåtervinningsanläggning inklusive svavel från fackling av acid- och surgas.

Bolaget ska så snart som möjligt till tillsynsmyndigheten rapportera om återvinningsgraden under enskilt år kan komma att understiga 99,4 % samt redovisa vilka åtgärder som vidtas för att öka återvinningsgraden.

Dok.Id 524139

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänerns borg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se www.domstol.se/vanersborgs-tingsratt/		måndag – fredag 08:00–16:00

Reningseffekten hos svavelåtervinningarna (SRU) ska, då Clausenhet och TGTU är i drift, vara minst 99,7 %, mätt som medelvärde för senast tre gångna kalenderår.

BAKGRUND

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, meddelade i dom den 28 maj 2013 i mål nr M 326-01 vissa slutliga villkor för verksamheten vid Preem Aktiebolags raffinaderi i Lysekil. Bl.a. meddelades villkor 43, med följande lydelse:

43. Det totala utsläppet till luft av svavel från svavelåtervinningsanläggningen får per år, räknat som medeltal för senast tre gångna kalenderår, inte överstiga 1,5 kg per ton producerat svavel.

ANSÖKAN

Yrkande

Preem Aktiebolag har, som dess talan slutligen bestämts, yrkat att villkor 43 ska ges följande ändrade lydelse:

43. Svavelåtervinningsanläggningens återvinningsgrad ska uppgå till minst 99,4 %, räknat som medelvärde för senast tre gångna kalenderår.

Återvinningsgraden beräknas som mängd producerat svavel/(producerat svavel + utsläpp av svavel från SRU, inklusive svavel från fackling av acid- och surgas).

För det fall återvinningsgraden inklusive fackling av acid-och surgas understiger 99,4 %, ska bolaget redovisa orsaken till den lägre återvinningsgraden samt vilka åtgärder bolaget avser att genomföra i syfte att öka återvinningsgraden. Redovisningen ska göras till tillsynsmyndigheten senast tre månader efter senast passerade årsskifte.

Reningseffekten hos svavelåtervinningsanläggningarna (SRU+ TGTU) ska, då SRU och TGTU är i drift, vara minst 99,7 %, mätt som medelvärde för senast tre gångna kalenderår.

Det antecknas att Preem Aktiebolag inledningsvis yrkade följande ändrad lydelse av villkor 43:

43. Svavelåtervinningsanläggningarna (SRU) ska, då Claus-enhet och TGTU är i drift, drivas med en reningseffekt om minst 99,5 % mätt som medelvärde för senaste tre gångna kalenderår.

Grund

Det är uppenbart att befintligt villkor 43 är strängare än nödvändigt. En konstruktion som den befintliga, där villkoret är relaterat till produktionen av svavel istället för till utsläppsmängd, innebär att det vid dagens användning av lågsvavliga oljor inte är möjligt för bolaget att innehålla villkoret, trots lägre totala utsläpp än för tidigare produktion med högsvavliga råoljor. En alternativ utformning yrkas (se ovan). Det totala utsläppet av svavel från raffinaderiverksamheten regleras dessutom i villkor 42.

Vidare påkallas ändringen av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs, nämligen av nya strängare krav på svavelhalten i bränslen och bolagets möjlighet att – i vart fall periodvis – processa lågsvavliga råoljor (jfr. 24 kap. 13 § 2 miljöbalken).

Utveckling av talan

Preem Aktiebolag har sammanfattningsvis anfört följande till utveckling av sin talan. Den 1 januari 2020 trädde nya krav från krav från International Maritime Organization (IMO) i kraft och svavelhalten i marina bränslen begränsades till maximalt 0,5 %.

Före 2020 raffinerades vid Preemraff Lysekil till största delen högsvavlig råolja. Under 2020 skedde dock en förändring — till stor del kopplat till IMO:s skärpta krav - och mer lågsvavlig råolja började processas vid raffinaderiet.

Det finns för närvarande inte någon annan plan än att fortsätta med så mycket lågsvavligt som möjligt, men det måste samtidigt tas med i beräkningen att det är svårt att förutse råoljemarknaden. Bolaget behöver kunna verka på den globala marknaden utan att vara begränsat på det sätt som följer av befintlig lydelse av villkor 43.

Preem har även höga ambitioner avseende förnybara råvaror. Förnybara råvaror har i huvudsak mycket låga svavelhalter och ger en generellt låg svavelmängd till svavelåtervinningen.

För att kunna uppfylla befintligt villkor 43 under 2021 krävs att Preem helt går över till högsvavlig råolja, och har en svavelproduktion på samma nivå som för 2018.

Preem menar följaktligen att det inte är lämpligt att med dagens tillgång på lågsvavligt, knyta villkoret om svavelåtervinning till svavelproduktionen. En lämpligare konstruktion är att föreskriva minsta tillåtna återvinningsgrad.

En tabell med uppgifter om raffinaderiets återvinningsgrad m.m. för åren 2016-2020 återfinns i Bilaga A (tabell 1).

BAT-kraven för återvinningsgraden på befintliga anläggningar innehålls med marginal (98,5 %). Detta särskilt som återvinningsgraden i tabell 1 inkluderar all drift, dvs. även uppstart och nedsläckning, medan BAT-kraven endast gäller vid normal drift. T.o.m. återvinningsgraden enligt definitionen för en ny anläggning, inklusive onormal drift, innehålls.

Följden av att innehålla befintligt villkor 43 skulle vara att per år framöver ca 30 ton extra svavel släpps ut till luften, jämfört med lågsvavlig produktion och samma höga återvinningsgrad som 2018, något som förstås har en större påverkan på miljön än om lågsvavlig råolja processas.

En minskning i användandet av högsvavlig råolja medför alltså ett lägre utsläpp av totalt svavel till miljön och därmed sammantaget en mindre påverkan på miljön, men en samtidig påtaglig svårighet att innehålla villkor 43.

Preem menar därför att befintligt villkor 43 är strängare än nödvändigt, och att även kravet på att detta ska vara ”uppenbart” är uppfyllt (jfr. 24 kap. 13 § 2 miljöbalken).

Den omständigheten att Preem nu har möjlighet att ta in mer lågsvavlig råolja och förnybara råvaror, samt följderna av detta i relation till svavelåtervinningsanläggningen och villkoret, var inte något som förutsågs vid tidpunkten för den aktuella tillståndsansökan. Förutsättningarna har nu även ändrats med bl.a. ny lagstiftning (IMO-krav) och nya marknadsförutsättningar.

Preem menar därför att ändringen även påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs (jfr. 24 kap. 13 § 2 miljöbalken).

Sammanfattningsvis anser Preem att förutsättningarna för att kunna bevilja den yrkade villkorsändringen är uppfyllda.

INKOMNA YTTRANDEN

Naturvårdsverket

Inställning

Naturvårdsverket motsätter sig inte Preem Aktiebolags yrkande att villkor 43 ska ändras, under förutsättning att villkoret får följande lydelse.

Svavelåtervinningsanläggningens (SRU) återvinningsgrad¹ ska räknat som årsmedelvärde uppgå till minst 99,4 %. Reningseffekt hos denna ska, då SRU

¹ (Återvinningsgraden beräknas som mängd producerat svavel/ (producerat svavel + svavel från svavelåtervinningsanläggning och fackling av surgas).

och TGTU är i drift, vara minst 99,7 %, mätt som medelvärde för senast tre gångna kalenderår.

Grunder

Naturvårdsverket bedömer att det finns förutsättningar för att ändra villkor 43 i bolagets tillstånd men att bolaget inte har visat att verksamheten kan bedrivas på ett för människors hälsa och miljön acceptabelt sätt med det villkor som bolaget föreslår. För att tillståndet även efter en villkorsändring ska uppfylla kraven i 2 kap. miljöbalken behöver det därför ändras i enlighet med Naturvårdsverkets yrkande.

Utveckling av talan

Inledning

Bolaget har som grund för villkorsändring angett att det är uppenbart att villkor 43 är strängare än nödvändigt och att ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs.

Som Naturvårdsverket förstår bolagets ansökan utgör grunden för behovet av en villkorsändring att bolaget nu, och även fortsättningsvis, kommer att processa mer lågsvavlig råolja än tidigare, bl.a. som en följd av att nya regler med krav på svavelhalt i marina bränslen trädde i kraft den 1 januari 2020. Bolaget uppger vidare att även om det avser att fortsätta med så mycket lågsvavligt som möjligt är det svårt att förutse råoljemarknaden men att det har höga ambitioner när det gäller förnybara råvaror, vilka i huvudsak har mycket låga svavelhalter. Med den användning av lågsvavliga råoljor som sker idag är det inte möjligt att innehålla villkor 43 enligt bolaget.

Inledningsvis vill Naturvårdsverket framhålla att det av praxis följer att frågan om det finns tillräckliga skäl för ändring av villkor enligt 24 kap. 13 § miljöbalken ska bedömas restriktivt (NJA 2010 s. 77, MÖD 2002:56 och MÖD 2003:38 samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 17 januari 2019 i mål M 1789-18). Det är bolaget som har bevisbördan för att det finns förutsättning för villkorsändring (MÖD 2002:56).

Påkallas ändringen av oförutsedda omständigheter?

När det gäller frågan om det finns förutsättningar att ändra villkor 43 med anledning av att det föreligger omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs gör Naturvårdsverket följande överväganden.

Avseende utbyte av råvara i produktion är Naturvårdsverkets uppfattning att detta generellt sätt inte kan anses utgöra en omständighet som inte förutsågs när tillståndet gavs (Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 april 2018 i mål M 7816-17). Enligt praxis är förändringar av verksamheten, såsom att en del av verksamheten avvecklas medan en annan del utökas, att betrakta som ändringar i produktionen som ofta förekommer och som varje verksamhetsutövare har att räkna med (MÖD 2002:6).

Naturvårdsverket konstaterar att Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2010 s. 77 inte godtog ändrade rättsliga förutsättningar, i det fallet att Sverige numera lydde under det EU-rättsliga regelverket om tillträde till flyglinjer inom unionen, som en omständighet som motiverar villkorsändring enligt 24 kap. 13 § miljöbalken. Med hänvisning till detta avgörande bör, enligt avgörande från underrätt, normalt inte tillkommande krav som direkt eller indirekt följer av ny lagstiftning innebära att det anses föreligga sådana oförutsedda omständigheter som kan läggas till grund för mildring av villkor (Mark- och miljödomstolens, Nacka tingsrätt, dom den 24 mars 2021 i mål nr M 7542-18). Naturvårdsverket delar denna bedömning.

När det gäller förändrade krav på olika produkter, i detta fall marina bränslen, är Naturvårdsverkets uppfattning att det både är önskvärt och vanligt förekommande att ökad kunskap och utveckling av teknik leder till förändrade miljökrav när det gäller produkter. Att bolaget behöver ändra sin produktion för att kunna tillhandahålla en produkt som uppfyller de nya kraven på svavelhalt i marina bränslen kan därför inte utgöra en sådan omständighet som inte förutsågs när tillståndet gavs.

När det gäller bolagets ambitioner att använda sig av förnybara råvaror är Naturvårdsverkets uppfattning att detta inte utgör skäl för att medge bolagets

ansökan. Det nuvarande tillståndet medger inte någon genomströmning av förnybara råvaror och eventuella konsekvenser av en sådan förändring av verksamheten får hanteras inom ramen för en tillståndsprövning. Detta synsätt vinner stöd av praxis, av vilken det följer att tanken med 24 kap. 13 § miljöbalken är att reglera möjligheterna till villkorsändringar inom ramen för ett gällande tillstånd och att bedömningen ska göras med utgångspunkt att tillståndet består (NJA 2010 s. 77).

Naturvårdsverket bedömer därför att bolaget inte visat att det finns förutsättningar att ändra villkor 43 med anledning av att det föreligger omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs.

Är det uppenbart att villkoret är strängare än nödvändigt?

Enligt bolaget krävs det att bolaget helt övergår till högsvavlig råolja och har en svavelproduktion på samma nivå som för 2018 för att kunna uppfylla villkor 43. Detta skulle samtidigt innebära att de årliga utsläppen av svavel är ca 30 ton högre än vid lågsvavlig produktion. Naturvårdsverket saknar anledning att ifrågasätta uppgifterna och anser att det är positivt om de totala utsläppen av svavel minskar genom ändringar i bolagets produktion. Det kan även konstateras att inga jämförbara raffinaderier i Sverige har tillståndsvillkor avseende utsläpp av svavel som är utformade enligt villkor 43. Tillståndsvillkoren för de verksamheterna reglerar istället verksamheterna bl.a. utifrån återvinningsgrad.

Utifrån vad bolaget anger i ansökan anser Naturvårdsverket att det i detta fall är visat att det är uppenbart att villkor 43 är strängare än nödvändigt och att det därmed finns förutsättningar att ändra det.

Ny utformning av villkor 43

Bolaget har föreslagit att villkor 43 ska ha följande lydelse.

Svavelåtervinningsanläggningarna (SRU) ska, då Clausenhet och TGTU är i drift, drivas med en reningseffekt om minst 99,5 % mätt som medelvärde för senaste tre gångna kalenderår.

Naturvårdsverket har inte några invändningar mot den föreslagna konstruktionen som sådan. Däremot behöver den nya lydelsen av villkoret uppfylla miljöbalkens krav på skyddsåtgärder (Miljööverdomstolens avgörande den 25 juni 2009 i mål nr M 6542-08). Naturvårdsverket anser inte att bolagets villkorsförslag uppfyller de kraven. Detta grundas på följande.

Naturvårdsverket noterar att bolaget som skäl för villkorets utformning bl.a. angett att det behöver kunna vara flexibelt i valet av råvaror som processas på raffinaderiet och kunna ta in såväl lågsvavliga som förnybara råvaror. Att bolaget behöver flexibilitet för att kunna ta in förnybara råvaror, vilka enligt bolaget påverkar återvinningsgraden negativt, är inte en omständighet som kan beaktas inom ramen för denna prövning eftersom bolaget inte har tillstånd till att ta in förnybara råvaror. Naturvårdsverket anser att detta följer av praxis (NJA 2010 s. 77). En sådan förändring av verksamheten förutsätter en tillståndsprövning, vid vilken miljömässigt motiverade och rimliga villkor kan föreskrivas och anpassas efter den förändrade verksamheten. Det är först i en sådan prövning som de förnybara råvarornas inverkan på svavelåtervinningsgraden kan beaktas. Nivån på återvinningsgraden, och villkoret i övrigt, ska istället i denna prövning utgå ifrån den verksamheten som bolaget har möjlighet att bedriva med gällande tillstånd.

Naturvårdsverket konstaterar att bolaget hänvisar till tabell 17 i BAT 54 i BAT-slutsatserna för raffinering av mineralolja och gas² (REF BATC) till stöd för den yrkade nivån på reningseffekt. Vid utformningen av den nya lydelsen av villkor 43 ska BAT 54 vara en del i underlaget enligt Naturvårdsverket. Det är samtidigt viktigt att framhålla att bolaget har yrkat att reningseffekten ska vara mätt som medelvärde för de senaste tre gångna kalenderåren medan miljöprestandanivån³ som motsvarar bästa tillgängliga teknik i BAT 54 är uttryckt som ett månadsmedelvärde. Bolagets villkorsförslag tillåter m.a.o. betydligt större variationer i reningseffekten än BAT 54. Det är dessutom viktigt att framhålla att miljöbalksvillkor utgår från

² Kommissionens genomförandebeslut av den 9 oktober 2014 om fastställande av BAT-slutsatser för raffinering av olja och gas, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp.

³ Miljöprestandanivån uttrycks som svavelåtervinningseffektivitet.

bästa möjliga teknik, som är tänkt att vara striktare än bästa tillgängliga teknik (prop. 2012/13:35, s. 17).

Naturvårdsverket anser att det är förenat med vissa svårigheter att bestämma nivån på både återvinningsgraden och reningseffekten eftersom det endast finns begränsade uppgifter för dem annat än när den största delen som processas är högsvavliga råoljor. Osäkerheten i denna del får falla tillbaka på bolaget eftersom det är bolaget som har bevisbördan, men det kan konstateras att vid en tillståndsprovning hade en sådan osäkerhet kunnat leda till att frågan skjutits upp under en provotid.

Vid provningen av det s.k. ROCC-projektet⁴ fastställde mark- och miljödomstolen villkor 3.3 rörande svavelåtervinningen. Villkoret innehöll både en nivå för svavelåtervinningsanläggningens återvinningsgrad när fackling inkluderas (minst 99,5 % räknat som årsmedelvärde) och en för svavelåtervinningsanläggningens reningseffekt då SRU och TGTU är i drift (99,88 % räknat som medelvärde för senast tre gångna kalenderår).

Naturvårdsverket anser att den villkorskonstruktionen även kan användas i nu aktuellt mål men att nivåerna behöver ses över mot bakgrund av den förändring som skett de senaste åren och då särskilt under år 2020 med övergången till att processa lågsvavliga råoljor. Villkor 3.3 avsåg den befintliga anläggningen, d.v.s. innan en ny svavelåtervinningsanläggning installerades och innan ROCC togs i drift.

När det gäller villkorskonstruktion rörande svavelåtervinningsanläggningar kan även vägledning fås från praxis rörande ett annat raffinaderi (MÖD 2020:17). I det villkoret inkluderades fackling.

⁴ Residue Oil Conversion Complex, mark- och miljödomstolens, Vänersborgs tingsrätt, deldom den 9 november 2018 i mål nr M 4708-16.

Utifrån bolagets miljörapporter för åren 2010 till 2020 fås följande återvinningsgrader när fackling inkluderas.

	Erhållen mängd elementarsvavel (ton S)	Ej återvunnet svavel efter SRU (ton S)	Fackling av H ₂ S-rik gas vid driftstörning (ton S)	Återvinningsgrad (%)
2010	72 285	132,3	81,5	99,8
2011	82 463	67,2	190,8	99,7
2012	81 735	63,6	89	99,8
2013	54 027	107,4	64,9	99,7
2014	75 461	65	111	99,8
2015	85 302	97	127	99,7
2016	75 037	131	180,1 (180,8*0,996)	99,6
2017	80 356	28	90,4 (91*0,994)	99,8
2018	76 132	49	150 (150,9*0,994)	99,7
2019	41 003	91	101,6 (107*0,95)	99,5
2020	23 381	52	25,7 (26*0,99)	99,7

Då det gäller svavelåtervinningsanläggningens reningseffekt när SRU och TGTU är i drift anges följande värden i miljörapporterna.

	Renings-effekt (%)
2010	99,82
2011	99,92
2012	99,92
2013	99,80
2014	99,91
2015	99,89
2016	99,83
2017	99,96
2018	99,94
2019	99,78
2020	99,78

Mot bakgrund av ovanstående resonemang och utifrån de redovisade värdena i tabellerna ovan anser Naturvårdsverket att villkor 43 kan ändras och ett att en miljömässigt motiverad och rimlig nivå för återvinningsgrad när fackling inkluderas är 99,4 % (årsmedelvärde) och för reningseffekt när SRU och TGTU är i drift är 99,7 % (medelvärde för senast tre gångna kalenderår). Under förutsättning att villkor 43 ändras i enlighet med detta motsätter sig därmed Naturvårdsverket inte ändring av villkoret.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsens ställningstagande

Länsstyrelsen tillstyrker att villkoret ändras men yrkar på en annan lydelse än bolagets förslag.

Länsstyrelsen föreslår att Mark- och miljödomstolen föreskriver att följande villkor ska gälla för verksamheten.

”43. Svavelåtervinningsanläggningens återvinningsgrad ska uppgå till minst 99,4%, räknat som årsmedelvärde. Återvinningsgraden beräknas som mängd producerat svavel/ (producerat svavel + utsläpp av svavel från SRU inklusive svavel från fackling av surgas).

Reningseffekten hos svavelåtervinningarna (SRU) ska, då Clausenhet och TGTU är i drift, vara minst 99,7 %, mätt som medelvärde för senast tre gångna kalenderår.”

Länsstyrelsens bedömning

Utsläppen till luft av svavel från raffinaderiet regleras genom villkor 42 och 43, där villkor 42 anger att den totala mängden svavel som släpps ut till luft får uppgå till 400 ton S/år som medeltal för senast tre gångna kalenderår. Villkor 43 har lydelsen:

43. Det totala utsläppet till luft av svavel från svavelåtervinningsanläggningen får per år, räknat som medeltal för senast tre gångna kalenderår, inte överstiga 1,5 kg per ton producerat svavel.

Preem yrkar på följande ny lydelse:

43. Svavelåtervinningsanläggningarna (SRU) ska, då Clausenhet och TGTU är i drift, drivas med en reningseffekt om minst 99,55% mätt som medelvärde för senaste tre gångna kalenderår.

De totala utsläppen av svavel under 2018 var 276 ton, 2019 var det 359 ton och 2020 var utsläppet 101 ton. Det låga utsläppet under 2020 förklaras delvis med minskad produktion på grund av pandemin.

Det är alltså normalt sett inga problem för anläggningen att innehålla kravet på totalt utsläppt mängd svavel. Villkor 43 är dock kopplat till den mängd svavel som produceras i svavelåtervinningsanläggningarna och detta är i sin tur beroende av svavelhalten på råoljan som tas in i produktionen. Sedan kraven för svavelhalt i fartygsbränsle infördes 2020 har Preem köpt in råolja med lägre svavelhalt för att klara de skärpta kraven. Svavelproduktionen har minskat från i medeltal 77 kton åren 2016-2018 till 41 kton 2019 och 23 kton under 2020, vilket beror på att mindre svavel tas in via råoljan. Den nuvarande villkorsformuleringen är enligt Preem anpassad till en olja med hög svavelhalt.

Preem anför i sin ansökan att villkor 43 är strängare än nödvändigt samt att omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades nu föreligger. Länsstyrelsen instämmer i att förutsättningarna har ändrats. Preems förslag till nytt villkor är dock inte ändamålsenligt för att driva utvecklingen mot lägre utsläpp av svavel från anläggningen. Svavelutsläppet från anläggningen är betydande ur ett regionalt perspektiv och Länsstyrelsen anser att det är angeläget att det regleras i hög grad.

Villkor för svavelåtervinningsanläggningarna inklusive driftstörningar

Utsläpp från svavelåtervinningsanläggning och från surgasfackling när inte svavelåtervinningsanläggningen är tillgänglig utgör en stor andel av det totala svavelutsläppet från anläggningen. Det är därför viktigt att vidta åtgärder för att minska dessa utsläpp. Länsstyrelsens förslag till villkor medför att även perioder när svavelåtervinningsanläggningarna inte är i drift regleras. Det blir ett ytterligare incitament för att hålla nere antalet tillfällen och total tid då anläggningarna är ur drift.

Länsstyrelsen anser att villkor 42, som medger ett totalt utsläpp av 400 ton svavel som rullande treårsmedel, inte tillräckligt kraftfullt reglerar utsläppen av svavel från anläggningen. Det är viktigt att villkor fastställs som styr mot att minska frekvens och varaktighet av driftstörningar i svavelreningsanläggningarna.

Av ansökan om villkorsändring samt från miljörapporterna för anläggningen under åren 2016-2020 framkommer följande uppgifter:

År	Totalt svavelutsläpp (ton)	Svavelutsläpp från SRU+TGTU (ton)	Producerad mängd svavel (ton)	Svavel från fackling* (ton)
2016	369	131	75037	180,0
2017	175	28	80356	90,5
2018	276	49	76132	150,0
2019	359	91	41003	101,6
2020	101	52	23381	25,7

*avräknat den del som inte härrör från fackling av svavelrik gas vid driftstörningar

Utifrån detta kan ett utfall i enlighet med länsstyrelsens villkorsförslag (återvinningsgrad = mängd producerat svavel/ (producerat svavel + utsläpp av svavel inklusive svavel från fackling av surgas) fastställas för de senaste fem åren:

2016	2017	2018	2019	2020
99,6%	99,8%	99,7%	99,5%	99,7%

Av de här redovisade åren har endast 2020 inneburit drift med övervägande lågsvavlig olja varför underlaget för att föreskriva ett villkor kan sägas vara begränsat. Länsstyrelsen anser dock att ett villkor med en återvinningsgrad på 99,4% kan fastställas. Det medför enligt vår bedömning tillräcklig marginal till de senaste årens återvinningsgrad och möjliggör utsläpp från driftstörningar i begränsad omfattning. Länsstyrelsen föreslår att villkoret fastställs som ett årsmedelvärde eftersom ett rullande treårsmedelvärde medför att betydande driftstörningar kan rymmas inom villkoret enstaka år ifall det kan balanseras av intilliggande år. Liknande villkor har fastställts i Mark- och miljööverdomstolens dom gällande St1 raffinaderi i mål M-2578-19, 31 augusti 2020. Även i prövningen

av Preemraff i Lysekils utbyggnad fastställde Mark- och miljödomstolen den 9 november 2018 i mål 4708-16 villkor som innefattar driftstörningar.

Om domstolen väljer att fastställa återvinningsgraden som ett medelvärde över flera år, föreslår Länsstyrelsen att bolaget i villkor föreskrivs att redovisa orsaken till den lägre återvinningsgraden samt vilka åtgärder bolaget avser att genomföra i syfte att öka återvinningsgraden. Detta ska ske inom en månad från senast passerade årsskifte, redovisas till tillsynsmyndigheten och ske i det fall återvinningsgraden inklusive fackling av surgas understiger 99,4%.

Villkor när SRU + TGTU är i drift

Svavelåtervinningens effektivitet när SRU och TGTU är i drift har under de senaste fem åren varierat enligt följande:

2016	2017	2018	2019	2020
99,83%	99,96%	99,94%	99,78%	99,78%

Länsstyrelsen konstaterar att anläggningarna drivs med en hög effektivitet. Den av bolaget föreslagna villkorsnivån på 99,55% anser Länsstyrelsen medför för stor marginal till den nivå som anläggningen klarar normalt sett. Det finns inte skäl att ta hänsyn till eventuell framtida användning av förnybara råvaror i detta mål, eftersom bolaget i nuläget inte har tillstånd till att i större omfattning processa förnybara råvaror. Villkoret ska sättas utifrån vad nuvarande tillstånd medger. Länsstyrelsen anser att nivån 99,7% bör föreskrivas i villkor.

Miljönämnden i mellersta Bohuslän

Miljönämnden i mellersta Bohuslän har tillstyrkt ansökan om ändring av villkor 43 och angett att den ser positivt på Preems arbete med att minska sin påverkan på miljön.

Lysekil-Munkedals Naturskyddsförening

Inställning

Lysekil-Munkedals Naturskyddsförening avstyrker ansökan om ändring av villkor 43 enligt Preem Aktiebolags yrkande. Villkoret kan ändras men endast under förutsättning att utsläppen inte ökar och att regleringen sker enligt förordningen 2013:252 (stora förbränningsanläggningar).

Skäl

Preem Aktiebolag har de senaste fem åren (2016-2020) klarat gränsvärdet 1,5 kg svavel till luft per ton återvunnet svavel. Det innebär att bolaget har klarat 99,85 %. Nu vill bolaget ändra villkoret till 99,5 %. Det vill säga till 5 kg svavel per producerat ton. Effekten kan bli, om ingenting annat ändras, att utsläppen i vikt (ton per år) kan öka med över 200 %. En sådan ökning kan få konsekvenser för miljön som människors hälsa eller natur. Enligt naturskyddsföreningen är förändringen inte acceptabel.

Preem Aktiebolag har ett svavelvillkor räknat som medeltal för tre kalenderår (treårsmedelvärde). Naturskyddsföreningen anser att bolagets villkor är ovanligt och för generöst när det är utformat för att gälla under en flerårsperiod. Normalt är att villkor sätts från timmedelvärde till årsmedelvärde.

I förordningen om stora förbränningsanläggningar (2013:252), dit Preemraff Lysekil hör, ska utsläppsvärden mätas och redovisas enligt 41 §. Det innebär bl.a. att villkoret inte får överskridas som månadsmedelvärde.

Naturskyddsföreningen anser att utsläppen av svavel med föreslagen förändring av villkor 43 kan innebära mer utsläpp av svavel beräknat som ton per år. Preem har inte kunnat visa hur dagens utsläpp av svavel kan hållas. De senaste fem åren har i medeltal 70 ton svavel släppts ut per år. Utsläppen till luft, betecknad som S-förlust, kan tredubblas med bolagets begäran.

PREEM AKTIEBOLAGS BEMÖTANDE

Lysekils-Munkedals Naturskyddsförening

Lysekils-Munkedals Naturskyddsförening anför att villkor 43 kan ändras, men endast under förutsättning att utsläppen inte ökar och att regleringen sker enligt förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar, LCP.

Preem: Att utsläppen inte ökar med anledning av den sökta villkorsändringen har beskrivits i ansökan (aktbilaga 1). Där anføres – tvärtom – att ett innehållande av befintligt villkor 43 skulle innebära att ca 30 ton extra svavel skulle släppas ut per år framöver. Vad gäller bestämmelserna i LCP-förordningen så omfattas inte svavelåtervinningsanläggningen av dessa. Detta framgår av förordningens 15 § 4, enligt vilken bestämmelserna i förordningen inte ska tillämpas på en anordning för omvandling av vätesulfid till svavel.

Länsstyrelsen samt Naturvårdsverket

Preem kan i huvudsak godta myndigheternas förslag på ny lydelse för villkor 43, dock med mindre omformuleringar vad gäller benämning av vissa processtekniska termer samt att villkoret i sin helhet föreslås gälla som medelvärde för senast tre gångna kalenderår:

”43. Svavelåtervinningsanläggningens återvinningsgrad ska uppgå till minst 99,4 %, räknat som medelvärde för senast tre gångna kalenderår.

Återvinningsgraden beräknas som mängd producerat svavel/(producerat svavel + utsläpp av svavel från SRU, inklusive svavel från fackling av acid- och surgas).

Reningseffekten hos svavelåtervinningsanläggningarna (SRU+ TGTU) ska, då SRU och TGTU är i drift, vara minst 99,7 %, mätt som medelvärde för senast tre gångna kalenderår.”

Formuleringen omfattar det Preem uppfattar som myndigheternas avsikt med förslaget. I den första delen av villkoret har den mängd facklad svavel som räknas

in i villkoret kompletterats med acidgas, till skillnad från myndigheternas förslag där endast surgas räknas in. Anledningen till den föreslagna lydelsen är att svavelåtervinningsanläggningarna matas med två olika typer av svavelrika strömmar; surgas respektive acidgas. Vid driftstörningar på svavelåtervinningsanläggningarna kan båda dessa strömmar facklas, varför båda bör omfattas av villkoret.

Preem vidhåller att det är rimligt att villkoret formuleras som ett treårsmedelvärde. Precis som Naturvårdsverket anför är miljöprestandanivån i BAT formulerad som månadsmedelvärde. Dock gäller den nivån endast *vid normal drift* och för *befintliga anläggningar* är BAT-prestandanivån 98,5 %. Den återvinningsgrad (99,4 %) som myndigheterna föreslår ska gälla även under driftstörningar, är i nivå med vad BAT föreskriver för en ny *anläggning* och då endast *vid normal drift* (99,5 %).

Eftersom den återvinningsgrad som myndigheterna föreslår är så hög som 99,4 %, samt ska gälla befintliga anläggningar och vid all drift, är det enligt Preems uppfattning både rimligt och nödvändigt att villkoret formuleras som ett treårsmedelvärde (jfr. MÖD 2020:17 avseende Stf Refinery AB, där villkoret visserligen delvis uttrycks som ett årsmedelvärde men anger en betydligt lägre återvinningsgrad).

Vad gäller länsstyrelsens synpunkt att Preem, vid en villkorskonstruktion med treårsmedelvärde, inom en månad efter senast passerade årsskifte ska redovisa åtgärdsförslag om återvinningsgraden det enskilda året inte har innehållit 99,4 %, kan följande anföras:

Preem har inga invändningar mot att sådan redovisning föreskrivs, förutsatt att redovisningen till tillsynsmyndigheten ska göras senast *tre månader efter passerat årsskifte*. Detta för att kunna inkludera redovisningen i det arbete som pågår under första kvartalet med att sammanställa uppgifter till miljörapporten.

Preem föreslår här följande lydelse:

"För det fall återvinningsgraden inklusive fackling av acid- och surgas understiger 99,4 %, ska bolaget redovisa orsaken till den lägre återvinningsgraden samt vilka åtgärder bolaget avser att genomföra i syfte att öka återvinningsgraden. Redovisningen ska göras till tillsynsmyndigheten senast tre månader efter senast passerade årsskifte."

SLUTFÖRANDE AV TALAN

Naturvårdsverket

inställning och yrkanden

Naturvårdsverket vidhåller tidigare framställt yrkande med den justeringen att fotnoten i det yrkade villkoret ska ha följande lydelse:

Återvinningsgraden beräknas som mängd producerat svavel/ (producerat svavel + svavel från svavelåtervinningsanläggning och fackling av acid- och surgas).

Utveckling av talan

Naturvårdsverket vidhåller vad som tidigare anförts, med följande tillägg och förtydligande.

Preem Aktiebolag har framfört att svavelåtervinningsanläggningarna matas med två olika typer av svavelrika strömmar; surgas respektive acidgas. Vid driftstörningar på svavelåtervinningsanläggningarna kan båda dessa strömmar komma att facklas och bör därför omfattas av villkoret.

Naturvårdsverket har utgått från miljörapporter för åren 2010 till 2020 när det gäller underlag för yrkad nivå på återvinningsgrad. När det gäller fackling har uppgifter rörande ”fackling av H₂S-rik gas vid driftstörning” från miljörapporterna använts. Dessa inkluderar fackling av både surgas och acidgas. Detta bör även tydligt framgå

av det yrkade villkoret. Fotnoten i villkoret ska därför justeras i enlighet med yrkandet så att det även inkluderar fackling av acidgas.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsens ställningstagande

Länsstyrelsen vidhåller i stort sitt tidigare ställningstagande. Länsstyrelsen anser dock att begreppet acidgas bör läggas till i villkorsskrivningen på det sätt som bolaget föreslår.

Länsstyrelsen anser som tidigare att villkoret bör formuleras som årsmedelvärde och inte som rullande treårsmedelvärde, när det gäller svavelåtervinningsanläggningarnas återvinningsgrad under samtlig tid. Länsstyrelsen anser att ett rullande treårsmedelvärde ger bolaget för stora möjligheter att balansera en period med omfattande driftstörningar med intilliggande år på ett sätt som inte tillräckligt styr mot att minimera driftstörningar i svavelåtervinningen.

Länsstyrelsen föreslår därför att Mark- och miljödomstolen föreskriver att följande villkor ska gälla för verksamheten.

”43. Svavelåtervinningsanläggningens återvinningsgrad ska uppgå till minst 99,4%, räknat som årsmedelvärde. Återvinningsgraden beräknas som mängd producerat svavel/ (producerat svavel + utsläpp av svavel från SRU inklusive svavel från fackling av acid- och surgas).

Reningseffekten hos svavelåtervinningarna (SRU) ska, då Clausenhet och TGTU är i drift, vara minst 99,7 %, mätt som medelvärde för senast tre gångna kalenderår.”

Preem Aktiebolag

Preem vidhåller i sin helhet vad som tidigare har anförts i målet, inklusive att villkoret behöver formuleras som ett treårsmedelvärde även i fråga om återvinningsgraden.

Som anføres i Bilaga A till ansökan har återvinningsgraden under de senaste åren – beräknat som treårsmedelvärde – varierat mellan 99,86 % och 99,91 %, dvs. en mycket hög återvinningsgrad. Preems anläggningar har även en mycket hög tillgänglighet och standard. Preem bedriver fortlöpande ett ambitiöst miljöarbete och ser till att i åtaganden och villkorsförslag sträcka sig så långt det är möjligt.

Tillståndsvillkor är emellertid straffsanktionerade och beslutade villkor måste vara möjliga att innehålla med viss marginal. Vid planerade revisionsstopp – med både nedsläckning och uppstart av anläggningar – ökar utsläppen tillfälligt innan anläggningarna är i full drift. Dessutom finns krav på lagstadgade revisionsstopp, likt det Preem hade under hösten 2019, när hela eller delar av raffinaderiet släcks ned. Vidare går det inte att helt utesluta enstaka större driftstörningar som tillfälligt medför förhöjda utsläpp av svavel.

Sådana onormala driftförhållanden är en del av raffinaderiverksamheten, och går inte att undkomma genom att i villkoret ytterligare skruva åt prestandavärdet för återvinningsgraden. När myndigheterna anför att treårsmedelvärden innebär att betydande driftstörningar kan rymmas inom villkoret enstaka år, framstår det som att de bortser från dessa ofrånkomliga driftstopp och fullt rimliga driftstörningar, under vilka utsläppen kan variera på ett sätt som inte i detalj går att förutse.

Som har anförts i yttrande daterat den 3 maj 2021 är miljö-prestandanivån i tillämpliga BAT-slutsatser visserligen formulerad som månadsmedelvärde. Den föreskrivna nivån gäller emellertid endast vid normal drift. För befintliga anläggningar är den föreskrivna BAT-prestandanivån 98,5 %, att jämföra med den återvinningsgrad (99,4 %) som myndigheterna föreslår och som alltså även ska

gälla under driftstörningar. Denna återvinningsgrad är i nivå med vad BAT föreskriver för en ny anläggning - och då endast vid normal drift – (99,5 %).

I yttrandet har även exempel getts på svavelåtervinningsvillkor avseende annan jämförbar anläggning, som anger en betydligt lägre återvinningsgrad än den Preem nu åtar sig. Detta återspeglar Preems ovan beskrivna önskan om ett ambitiöst miljöarbete och att i fråga om villkorsförslag sträcka sig så långt möjligt.

Eftersom den återvinningsgrad som myndigheterna föreslår är så hög som 99,4 %, samt ska gälla en befintlig anläggning och vid all drift, är det enligt Preems uppfattning både rimligt och nödvändigt att villkoret formuleras som ett treårsmedelvärde.

Preem har medgivit länsstyrelsens yrkande om rapportering till tillsynsmyndigheten för det fall återvinningsgraden ett enskilt år inte uppgår till 99,4 % som årsmedelvärde. Enligt Preems uppfattning utgör detta en rimlig extra kravnivå när det, som i förevarande fall, inte är möjligt att skärpa villkorets prestandanivå ytterligare. En motsvarande bedömning gjordes i MÖD 2020:17 (St1 Refinery), dock utifrån något annorlunda konstruktion samt en lägre prestandanivå som årsmedelvärde, men fastställt utifrån vad som i praktiken bedömdes vara möjligt att innehålla vid den aktuella anläggningen.

DOMSKÄL

Målet har avgjorts utan huvudförhandling med stöd av 22 kap. 16 § andra stycket miljöbalken och i sammansättningen en lagfaren domare och ett tekniskt råd med stöd av 2 kap 4 § andra stycket lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Enligt 24 kap 13 § miljöbalken får tillståndsmyndigheten efter ansökan av tillståndshavaren ändra ett villkor i mildrande riktning bl.a. om det är uppenbart att villkoret är strängare än nödvändigt. Vad bolaget har anfört utgör tillräckliga skäl för att en mildring av villkor 43 meddelat genom Vänersborgs tingsrätts, mark- och

miljödomstolen, dom den 28 maj 2013 i mål M 326-01 kan medges. Genom de förändringar som föranlett behovet av mildring kommer de totala utsläppen av svavelföreningar till luft att minska; förutsatt att utformning, drift och underhåll av svavelåtervinningsanläggningen upprätthålls på en nivå som motsvarar bästa möjliga teknik.

Naturvårdsverket och länsstyrelsen har anfört att anläggningen måste drivas och underhållas så att angivet begränsningsvärde för återvinningsgrad klaras varje kalenderår. Bolaget anser att det behöver den större marginal för tillfälliga svängningar som medges av att begränsningsvärdet anges gälla som årsmedelvärde för senast gångna tre år. Svavelgenomströmningen i anläggningen är mycket stor och även kortvariga bortfall eller svängningar i avskiljningsgrad medför stora utsläpp, t.ex. i samband med planerade revisionsstopp av anläggningen eller med oförutsedda driftstörningar.

Domstolen delar bolagets uppfattning att visst utrymme för sådana svängningar måste tillåtas så att de inte omedelbart påkallar tillsynsmyndighetens agerande för lagföring av villkorsbrott. Marginalerna ska emellertid inte ge bolaget utrymme att inte i varje ögonblick vidmakthålla bästa möjliga tekniska nivå på anläggningen genom ett aktivt drift- och underhållsarbete. Villkoret ska därför kompletteras med ett krav på att svavelåtervinningsgraden drivas och underhålls på bästa sätt. Så snart det finns skäl att anta att återvinningsgraden för ett enskilt år inte kommer att uppnå i villkoret angiven nivå ska tillsynsmyndigheten informeras och ges tillfälle att, vid behov, meddela korrigerande förelägganden, utan att fråga om villkorsbrott aktualiseras.

Villkoret ska mot denna bakgrund ges den utformning som framgår av domslutet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (MMD-01)

Överklagande senast den 23 juli 2021.

Kristian Andersson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Kristian Andersson, ordförande,
och tekniska rådet Joen Morales.