



Mål nr M 11730-18  
Vårt dnr: 2019/0002

Svea Hovrätt  
Mark- och miljööverdomstolen  
Box 2290  
103 17 Stockholm

Stockholm den 31 januari 2019

**Kompletterat överklagande av deldom meddelad av Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt den 9 november 2018, i mål nr M 4708-16, angående ansökan om tillstånd för befintlig och utökad verksamhet vid Preemraff i Lysekils kommun**

Naturskyddsföreningen (föreningen) överklagade den 30 november 2018 Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts deldom i mål nr M 4708-16 och begärde anstånd med att utveckla grunderna för överklagandet. I och med detta yttrande är föreningens överklagande fullständigt.

**Sammanfattning**

***Bakgrund om verksamheten och dess miljökonsekvenser***

Gällande tillstånd enligt miljöbalken till verksamheten meddelades av miljödomstolen 2004, enligt vilket bolaget har tillstånd att tillverka drivmedel med en årlig genomströmning<sup>1</sup> av 11,4 miljoner ton råvara, samt att ta emot och behandla oljehaltigt avfall till en mängd av ungefär 70 000 m<sup>3</sup> per år.

Sedan mitten av 1970-talet har det funnits ett raffinaderi i Lysekil. Raffinaderiet är det största i Norden. Verksamheten har tillståndsprövats vid flera tillfällen. Sedan verksamheten erhöll sitt första tillstånd har förhållandena ändrats väsentligt, främst genom inrättandet av FN:s ramkonvention för klimatförändringar, EU:s system för handel med utsläppsrätter, miljöbalken, Parisavtalet, Sveriges klimatpolitiska ramverk och miljökvalitetsmålen.

Preem AB har nu ansökt om tillstånd till befintlig och tillkommande verksamhet vid bolagets raffinaderi i Lysekil intill en årlig genomströmning av 13,9 miljoner ton

---

<sup>1</sup> Genomströmning avser mängd intagen produkt över kaj.

olja råvaror. Ansökan syftar till en ökad produktion av fossila drivmedel och genomförande av det så kallade ROCC-projektet (förkortning av residue oil conversion complex). ROCC-projektet ska omvandla restprodukten tjockolja till besnin och diesel samt till viss del även fartygsdrivmedel med lägre svavelhalt än gängse fartygsbränsle.<sup>2</sup> Utbyggnaden motsvarar i storlek ungefär en fördubbling av arean för befintligt raffinaderi.

Följder av tillstånd till den sökta verksamheten blir också att utsläppen av koldioxid vid raffinaderiet kommer att fördubblas från cirka 1,7 till 3,4 miljoner ton årligen. Sveriges territoriella utsläpp av koldioxid var 42 miljoner ton under 2017.<sup>3</sup> Ett evigt tillstånd till utökning och fortsatt drift av Preemraff i Lysekil leder således till en markant ökning av Sveriges totala koldioxidutsläpp och påverkar ett flertal uppsatta miljömål negativt. Verksamheten kommer att bli den enskilt största utsläppskällan av koldioxid i Sverige.<sup>4</sup> För att klara målet om en hållbar utveckling, beslutade miljö kvalitetsmål, Sveriges klimatpolitiska ramverk och åtaganden enligt Parisavtalet behöver utsläpp av växthusgaser minska till noll och verksamheter som tillverkar fossila bränslen avvecklas inom en förhållandevis kort tidsrymd.

Utöver de omfattande utsläppen av koldioxid hör verksamheten till en av de största utsläppskällorna av svaveldioxid, kväveoxider och bensen.<sup>5</sup> Den sökta verksamheten kommer att leda till att utsläppen till luft från raffinaderiet kommer att öka. Störst ökning kommer att ske av svaveldioxid, uppskattningsvis som mest en dubblering jämfört med idag.<sup>6</sup> Till detta kommer också utsläpp till vatten, buller samt att den utökade verksamheten kommer att skada och förstöra viloplats för den rödlistade arten fransfladdermus.

## Yrkanden

- Naturskyddsföreningen yrkar *i första hand* att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och avslå ansökan i dess helhet.

<sup>2</sup> FN-organet IMO (International Maritime Organization) har beslutat att den maximala halten svavel i fartygsbränsle ska sänkas till 0,5 procent. De nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2020.

<sup>3</sup> Naturvårdsverket, Fördjupad analys av svensk klimatstatistik 2018, december 2018, s. 15.

<sup>4</sup> Det framgår av Naturvårdsverkets anläggningsstatistik, Naturvårdsverket, <http://utslappisiffror.naturvardsverket.se/Sok/Lista-over-utslapp-per-anlaggning/?sid=128&limit=1000000000-m>

<sup>5</sup> Enligt Naturvårdsverkets utsläppsdatas, [www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Data-databaser-och-sokregister/Utslapp-i-siffror/](http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Data-databaser-och-sokregister/Utslapp-i-siffror/)

<sup>6</sup> Se s. 38 i mark- och miljödomstolens dom, mål nr M 4708-16.

- Naturskyddsföreningen yrkar *i andra hand* att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och avslå ansökan om tillstånd till utökad verksamhet och ROCC-projektet samt att övrig verksamhet vid Preemraff Lysekil tidsbegränsas till 2030.
- Naturskyddsföreningen yrkar *i sista hand* att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom på så sätt att tillståndsgiven verksamhet tidsbegränsas till 2030.
- Naturskyddsföreningen yrkar att Mark- och miljööverdomstolen ska meddela prövningstillstånd i målet.

## **Grunder för yrkandena om avslag**

### ***EU:s reglering av verksamheter inom EU-ETS***

Den ansökta verksamhetens utsläpp av koldioxid berörs inte närmare i domskälen, oaktat att det rör sig om en fördubbling av de utsläpp Preemraff idag har tillstånd till vilket betyder att anläggningen blir den största enskilda utsläppskällan för koldioxid i Sverige. Som framgått kommer anläggningen att ge upphov till utsläpp av 3,4 miljoner ton koldioxid per år, vilket motsvarar över åtta procent av landets territoriella utsläpp av koldioxid under 2017.

Anledningen till att domstolen inte närmare berör utsläppen av koldioxid är att anläggningen är av en sådan typ som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU-ETS), vilket innebär att den omfattas av det uttryckliga förbud mot villkor om utsläpp av koldioxid som stadgas i 16 kap. 2 c § miljöbalken. Förbudet har sin bakgrund i att utsläppshandelssystemet avser att genomföra en kostnadseffektiv och gemensam minskning av klimatpåverkande utsläpp inom unionen och att villkor om koldioxid skulle kunna störa systemets funktion.

Bestämmelsen i miljöbalken genomför motsvarande förbud som finns reglerat i artikel 9.1 i direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (nedan IED).

Att domstolen inte närmare redogör för hur man bedömt koldioxidutsläppen och inte heller hur man bedömt dessa utsläpp i förhållande till miljöbalkens portalparagraf och stoppregler är i linje med vad som är brukligt. Som kommer att utvecklas i det

följande gör föreningen emellertid gällande att domstolen i föreliggande mål gjort ett felslut, eftersom den ansökta verksamheten innebär en miljöskada av en sådan omfattning att den efter en slutavvägning inte kan ges tillstånd. Nedan redogör vi närmare för varför förbudet mot villkor riktade mot koldioxidutsläpp i miljöbalken och IED inte hindrar domstolen från att avslå ansökan med hänvisning till de mycket omfattande koldioxidutsläppen.

Det är föreningens uppfattning att ett avslag på ansökan inte bara är förenligt med svenska och EU-rättsliga regler, utan tvärtom skulle vara helt i enlighet med direktivens ändamål och nödvändigt för uppfyllande av de klimatmål och miljömål som den svenska riksdagen lagt fast.

EU:s utsläppshandelssystem finns reglerat huvudsakligen i ETS-direktivet, direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, senast ändrat genom direktiv 2018/410. Syftet är att minska utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt, se artikel 1.

Bland de anläggningar som omfattas av direktivet återfinns ”mineraloljeraffinaderier”, enligt direktivets bilaga I. Den ansökta verksamheten faller inom den kategorin.

Det är emellertid inte i ETS-direktivet som förbudet mot tillståndsvillkor som omfattar koldioxid finns infört, utan som ovan nämnts i artikel 9.1 i IED, som i sin helhet lyder:

”Om utsläppen av växthusgaser från en anläggning fastställs i bilaga I till [ETS-direktivet] för en verksamhet som bedrivs vid denna anläggning, ska tillståndet inte omfatta gränsvärden för utsläpp för direkta utsläpp av denna gas, såvida inte det är nödvändigt för att förhindra betydande lokala föroreningar.”<sup>7</sup>

Föreningen anför att det klart framgår av ordalydelsen att det endast är gränsvärden i tillstånd som omfattas av förbudet, inte avgöranden från medlemsstaternas institutioner om avslag i sin helhet på tillståndsansökningar för anläggningar som medför omfattande koldioxidutsläpp.

Att tillstånd inte ska omfatta gränsvärden för utsläpp kan inte rimligtvis tolkas som att det skulle hindra avslag av verksamheter i sin helhet. Om lagstiftaren avsett en sådan bredare tillämpning, skulle sannolikt ett annat uttryckssätt ha valts, som att

---

<sup>7</sup> Eftersom koldioxid är en gas utan förorenande verkan lokalt, utan skadeverkningarna är av global natur, omfattas inte koldioxid av det undantag som framgår av sista bisatsen.

medlemsländerna inte skulle kunna neka tillstånd eller förhindra en verksamhet enbart på grund av koldioxidutsläpp. Istället har man valt att avgränsa regeln till ”gränsvärden” och ”direkta utsläpp”.

Föreningen medger dock att det finns skrivningar i ETS-direktivets ingress som förordar att klimatbegränsande åtgärder genomförs på EU-nivå, och att regelverket eftersträvar en minsta möjliga försvagning av ekonomisk utveckling och sysselsättning (2003 års direktiv, ingress, skäl 5 och 30). Föreningen gör dock gällande att minskning av klimatpåverkan är det primära syftet med direktivet, och att skrivningarna om effektivitet och ekonomiska hänsynstaganden inte kan anses tillräckliga för att det tolkningsvis ska vara möjligt att frångå innebörden av den klart utformade ordalydelsen av bestämmelsen.

Tvärtom kan det på goda grunder anses strida mot ETS-direktivets primära klimatskyddande syfte att använda direktivets regler för att tvinga igenom nya anläggningar med omfattande utsläpp av växthusgaser. Det skulle enligt föreningens mening inte vara förenligt med en ändamålsenlig tolkning av direktiven.

Att både ETS-direktivet och IED är så kallade minimidirektiv, som vilar på traktatets artiklar om miljöskydd, ger stöd åt att förbudet inte kan ges en så vid tillämpning att medlemsländerna skulle vara förhindrade att avslå klimatpåverkande verksamheter inom EU:s system för handel med utsläppsrätter.

”IED är ett så kallat minimidirektiv, vilket innebär att medlemsländerna har rätt att införa eller behålla strängare men inte mildare krav än de som följer av direktivet”.<sup>8</sup>

Även IED innehåller en skrivning i ingressen, som tydligt markerar att medlemsstaterna har möjlighet att upprätthålla strängare miljökrav än vad som framgår av direktivet (skäl 10):

”I enlighet med artikel 193 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) hindrar inte direktiv medlemsstaterna från att ha kvar eller införa strängare skyddsåtgärder, exempelvis utsläppskrav för växthusgaser, under förutsättning att dessa åtgärder är förenliga med fördragen och att kommissionen underrättats”.

---

<sup>8</sup> Naturvårdsverkets webbsida om IED, [www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Industriutslappsdirektivet--IED/](http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Industriutslappsdirektivet--IED/)

### **Sveriges reglering av verksamheter inom EU-ETS**

Sverige har infört de centrala bestämmelserna om EU:s system för handel med utsläppsrätter i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Sverige har som ovan nämnts genomfört bestämmelserna i IED om förbud mot villkor om begränsningar av utsläpp av koldioxid i 16 kap. 2 c § miljöbalken.

Bestämmelsen är i allt väsentligt av samma innebörd som motsvarande reglering i IED. Tillstånd, godkännanden och dispenser enligt balken får inte förenas med ”villkor om begränsning av utsläppen” av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten och inte heller ”villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp”.

Även i den svenska bestämmelsen är alltså tillämpningsområdet klart avgränsat till att endast avse villkor. Att utifrån den svenska ordalydelsen även tolka in ett förbud mot avslag på grund av en verksamhets klimatpåverkan eller totala miljöpåverkan, synes alltför långt från bestämmelsens ordalydelse; om en sådan avsikt funnits hos lagstiftaren skulle man inte ha valt att nämna att det just är villkor som avses två gånger i samma stycke.

Inte heller i svenska förarbeten finns några uttalanden om att avsikten med bestämmelsen skulle vara att helt undanta verksamhet inom EU:s utsläppshandelssystem från stoppregeln i miljöbalkens andra kapitel. Av propositionen framgår att det endast var villkor som avsågs regleras:

”Genom tillägget i denna paragraf klargörs att ett nytt tillstånd inte får förenas med villkor som syftar till att begränsa utsläpp av koldioxid för verksamheter som omfattas av systemet med handel av utsläppsrätter. Sådana villkor kan vara villkor om gränsvärden eller riktvärden för utsläpp av koldioxid eller villkor om använd mängd fossilt bränsle i syfte att begränsa utsläpp av koldioxid. Vidare kan inte heller villkor med krav på bästa möjliga teknik ställas om syftet är att begränsa utsläpp av koldioxid.”<sup>9</sup>

Föreningen gör gällande att det av allmänna rättsprinciper följer att ett undantag från miljöbalkens centrala bestämmelser måste uttryckas klart och tydligt i lagtext för att vara giltigt. Det torde inte vara möjligt att tolkningsvägen göra avsteg från stoppregeln i andra kapitlet, utan ett tydligt stadgande om detta i det svenska regelverket. Det finns inte heller något avgörande från EU-domstolen av den innebörden att medlemsstaterna är förhindrade att avslå all klimatpåverkande verksamhet inom EU:s system för handel med utsläppsrätter.

---

<sup>9</sup> Prop. 2003/04:132, s. 50.

Det är enligt föreningens mening inte heller möjligt för domstolen att väga in frågan om utsläppshandelssystemets funktion enligt stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken, eftersom endast regeringen kan göra avsteg för ”särskilda skäl”. Prövningen enligt stoppregeln i domstol kan endast avse verksamhetens risk för miljö och människors hälsa, efter det att rimliga försiktighetsåtgärder bedömts. Som framgår av avsnittet nedan om stoppregeln är föreningen av den bestämda meningen att inte heller regeringen i en sådan prövning skulle kunna göra avsteg på detta sätt.

Till saken hör att Preemraff som raffinaderi visserligen omfattas av EU:s utsläppshandelssystem, men också att Preem utverkat omfattande rabatter för sina två raffinaderier. Enligt moderbolaget Corral Petroleum Holdings AB, som helt äger Preem, har Preem ansökt och fått fri tilldelning av utsläppsrätter till mycket stora värden. I moderbolagets årsredovisning för 2017 beräknar man att Preem på detta vis tillgodogjort sig en fri tilldelning motsvarande 19,5 miljoner Euro (cirka 214 miljoner svenska kronor) bara för verksamhetsåret 2017.<sup>10</sup>

Denna fria tilldelning har införts för att skydda inhemsk industri i den handlande sektorn som man anser vara särskilt konkurrensutsatt, för att förhindra så kallad ”carbon leakage” i tredje land. Av statistiken framgår att Preemraff i Lysekil är den anläggning som i särklass åtnjuter störst andel fri tilldelning av landets tio största utsläppskällor: motsvarande hela 99,85 procent av utsläppen under 2017.<sup>11</sup> Det innebär att Preem inte behövde inhandla några utsläppsrätter alls under 2017, utan kostnadsfritt i sin årsredovisning för 2017 noll kronor för utsläppsrätter.<sup>12</sup>

Av detta följer enligt föreningens mening att de sakliga skälen att undanta just raffinaderier från de lagliga kraven om slutavvägning måste anses vara synnerligen små. Till att börja med har EU:s utsläppshandelssystem haft liten inverkan på utsläppsnivåerna under den senaste perioden, då priserna för utsläppshandelsrätterna varit mycket låga. I föreliggande fall rör det sig dessutom om en verksamhet som åtnjuter betydande undantag från systemet genom omfattande fri tilldelning.

---

<sup>10</sup> Corral Petroleum Holdings AB, Annual Report and Accounts 2017, s. 14, <https://www.preem.com/globalassets/cph---2017-annual-report.pdf>

<sup>11</sup> Naturvårdsverket, Statistik utsläpp och utfärdade fria utsläppsrätter för 2017 års utsläpp inom EU ETS (2018-06-01). Preemraff Lysekil rapporterade utsläpp på 1 583 786 ton koldioxidkvivalenter. För samma år mottog man en gratistilldelning motsvarande 1 536 536 ton, det vill säga man tilldelades  $(1\,583\,786 / 1\,536\,536) \approx 99,85$  procent fria utsläppsrätter.

<sup>12</sup> Preem Årsredovisning 2017, not 15 s. 23. Av redovisningen framgår också att man sparat över 2 miljoner utsläppsrätter sedan tidigare år, vilket om nuvarande fri tilldelning skulle bestå skulle räcka i över 40 år. [www.preem.se/globalassets/om-preem/finansiell-info/arsredovisningar/preem-ar-2017\\_sv.pdf](http://www.preem.se/globalassets/om-preem/finansiell-info/arsredovisningar/preem-ar-2017_sv.pdf)

Förutom bristande stöd i EU-rätten och svensk rätt för att helt bortse från verksamhetens betydande klimatpåverkan på grund av att den ingår i EU:s utsläppshandelssystem, finns det alltså också starka skäl att anta att utsläppshandelssystemet i realiteten inte har någon styrande inverkan på verksamheten alls.

Att undandra Preemraff en rättslig bedömning av dess klimatpåverkan för att verksamheten ingår i EU:s utsläppshandelssystem framstår sammanfattningsvis som ett alltför stort avsteg från en rimlig tolkning av rättskällorna.

### ***Stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken***

Hänsynsreglerna i 2 kap. 2-7 §§ miljöbalken kan inte förbjuda en verksamhet utan endast lindra och dämpa dess miljömässiga effekter. Med stöd av bestämmelserna i 2 kap. 9-10 §§ miljöbalken kan däremot en verksamhet förbjudas helt. Villkor kan inte föreskrivas som begränsar verksamhetens koldioxidutsläpp eftersom den ingår i EU:s utsläppshandelssystem. Föreningen gör, så som redovisats ovan, bedömningen att det inte föreligger några legala hinder mot att avslå ansökan med stöd av slutavvägningen i någon av stoppreglerna i 2 kap. 9 eller 10 §§ miljöbalken.

Stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken innebär att en verksamhet är otillåten om det kan befaras uppkomma skada eller olägenhet av väsentlig betydelse, även om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått har beslutats enligt hänsynsreglerna. Vad gäller utsläpp av koldioxid från Preemraff, som omfattas av utsläppshandelssystemet, finns det inte några ytterligare skyddsåtgärder eller försiktighetsmått enligt 2 kap. miljöbalken, utöver de redan beslutade, som skulle kunna minska riskerna för skada från koldioxidutsläppen från verksamheten. Därför gör Naturskyddsföreningen gällande att stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken blir tillämplig.

### ***Miljöbalkens syfte och miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan***

Bestämmelsen i 2 kap. 9 § miljöbalken hänvisar till skyddsåtgärder och försiktighetsmått som kan krävas enligt miljöbalken avseende skyddet för människors hälsa och miljön i stort. Detta innebär enligt förarbetena att 1 kap. 1 § miljöbalken ska beaktas i alla relevanta delar.<sup>13</sup> Av 1 kap. 1 § miljöbalken framgår att balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Detta ska uppnås genom att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan.

---

<sup>13</sup> prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.



Med hållbar utveckling menas att utvecklingen i samhället ska styras in i banor som är långsiktigt hållbara. Miljöbalken ska användas som ett verktyg för att nå de av riksdagen antagna miljökvalitetsmålen och dessa ska tjäna som ledning när det gäller tolkning av vad begreppet hållbar utveckling i portalparagrafen egentligen innebär.<sup>14</sup> I fråga om tillstånd till en stor miljöfarlig verksamhet som kommer att bidra till omfattande utsläpp av växthusgaser är det främst miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* som berörs. Riksdagen har definierat målet på följande vis:

”Halten växthusgaser i atmosfären ska enligt FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farligt. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.”

Riksdagen har också preciserat miljökvalitetsmålet till att den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader över förindustriell nivå och att ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader över förindustriell nivå. Senast 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp.

Naturvårdsverket konstaterar i en färsk rapport av utvärderingen av miljömålen att miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* inte kommer att nås med den utsläppstakt av växthusgaser som Sverige har idag. För att nå målet om att inga växthusgaser ska tillföras atmosfären efter 2045 konstaterar Naturvårdsverket att minskningstakten behöver vara mellan fem och åtta procent per år. Idag är minskningen mindre än en procent per år.<sup>15</sup>

Bestämmelsen i 2 kap. 9 § miljöbalken ska tillämpas i ljuset av kraven och preciseringarna i miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* i syfte att uppnå en hållbar utveckling. Föreningen anser att detta syfte inte kan uppnås om tillstånd till den sökta verksamheten meddelas. Kraven i miljöbalkens portalparagraf om en hållbar utveckling och dess konkretisering i miljökvalitetsmålen får genomslag vid tillståndsprövning i enskilda ärenden som riskerar att leda till att Sveriges åtaganden om nettonoll utsläpp till 2045 inte kommer att nås. Ett sådant misslyckande innebär att Sveriges åtaganden enligt Parisavtalet inte uppfylls och bidrar till ett försvårande att uppnå 1,5-gradersmålet.

<sup>14</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.

<sup>15</sup> Naturvårdsverket, *Begränsad klimatpåverkan – underlagsrapport till den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2019* (rapport 6859), se s. 28.

Sveriges miljöpolitik styrs också av FN:s globala mål, varav nummer 13 stadgar att klimatförändringarna ska bekämpas och att detta ska ske genom att omedelbara åtgärder vidtas för bekämpa klimatförändringarna och dess konsekvenser. Målet konkretiseras i flera delmål varav delmål 13.2, *Integrera åtgärder mot klimatförändringar i politik och planering*, avser nationella strategier, politik och planeringen i vilken domstolars och övriga myndigheters arbeten ingår.

Skälet till att 2 kap. 9 § miljöbalken hänvisar till 1 kap. 1 § miljöbalken, med dess syfte om att uppnå en hållbar utveckling, var att åstadkomma en vidare tillämpning än motsvarande bestämmelse i 6 § miljöskyddslagen. Trots detta har genomslaget för stoppregeln varit dåligt. Sedan miljöbalkens tillkomst för 20 år sedan har stoppregeln endast tillämpats ett fåtal gånger jämfört med på miljöskyddslagens tid då stoppregeln användes i större utsträckning. Föreningen kan inte påminna sig om någon tillståndsansökan till en enskild verksamhet där verksamhetens påverkan på möjligheterna att nå klimatmålen har ställts på sin spets och där stoppregeln har aktualiserats så tydligt som i nu aktuellt mål. Nedan utvecklas grunderna till varför ansökan inte kan tillåtas med hänsyn till stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken.

#### *Skada och olägenhet av väsentlig betydelse*

Verksamheten kommer att generera omfattande koldioxidutsläpp och även skador och utsläpp av andra föroreningar samt även följdverksamheter som påverkar människors hälsa och miljön negativt. Det är de sammanlagda skadorna och olägenheterna från verksamheten ska bedömas, dvs. även följdverksamhet i form av exempelvis sjötransporter från en hamn och ökad biltrafik vid byggande av en väg, trots att dessa följdverksamheter inte är reglerade med villkor i tillståndet.<sup>16</sup> Föreningen konstaterar att verksamheten kommer att leda till såväl ökade transporter till land och till havs, ökad konsumtion av de varor som transporteras som ökade utsläpp till följd av förbränning av det bränsle som kommer att tillverkas. De sammanlagda skadorna från verksamheten utgör enligt föreningen därför en skada av väsentlig betydelse.

I målet MÖD 2005:54, angående tillstånd till en minkfarm på Gotland, konstaterade dåvarande Miljööverdomstolen att flugförekomsten och infiltrering av förorenat vatten till grundvatten och Östersjön utgjorde en olägenhet av väsentlig betydelse och att 2 kap. 9 § miljöbalken därmed var tillämplig. I bedömningen av vad som ansågs vara en olägenhet av väsentlig betydelse vägde Miljööverdomstolen även in övriga skador från verksamheten, så som andra störningar och den olämpliga lokaliseringen i sig. Denna praxis talar enligt föreningens mening för att även väga in de övriga omfattande skador som den sökta verksamheten leder till.

---

<sup>16</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 238 och del 2, s. 27.

Bedömningen av vad som kan anses som en skada av väsentlig betydelse kan växla med utvecklingen av miljösituationen i stort.<sup>17</sup> Det är först under det senaste årtiondet som vi har blivit fullt medvetna om hur nödvändigt det är att några ytterligare utsläpp av växthusgaser inte tillförs atmosfären. Att denna kunskap inte tidigare har praktiserats i tillståndsprocesser samt att verksamheten vid Preemraff i Lysekil sedan 1970-talet har tillåtits släppa ut en betydande mängd koldioxid utgör därmed inte skäl till att fortsätta ge tillstånd till denna typ av verksamhet.

Redan en beaktansvärd risk för skada eller olägenhet av väsentlig betydelse är tillräcklig för förbud. Risken får emellertid inte vara försumbar och måste kunna förutses med viss sannolikhet.<sup>18</sup> I Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 10 december 2015 i mål nr M 11540-14, Valbo trä, var risken för skada låg men konsekvenserna, föroreningar inom ett vattenskyddsområde, mycket höga om en skada skulle inträffa. Detta gjorde att domstolen ansåg att den sökta verksamheten utgjorde en olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa och miljön.

Föreningen gör gällande att riskbedömningen är klar i detta fall; vi vet hur mycket koldioxid verksamheten kommer att släppa ut och vi vet att det leder till att Sverige med dessa öknings svårigen kommer att klara varken de nationella klimatmålen eller de internationella åtagandena. Ett globalt misslyckande i linje med ett svenskt misslyckande riskerar att leda till mer än tre graders uppvärmning<sup>19</sup>, vilket i sin tur kommer att leda till allvarliga hälsoeffekter och miljökonsekvenser.

Att tillåta ifrågasvarande verksamhet skulle bidra till stora skador på människors hälsa och miljön i form av oacceptabla följder så som ökande medeltemperaturer, sänkta grundvattennivåer och torka i södra delarna av Sverige, kraftigare och mer frekventa extremväder med stormar och skyfall. Hälsoeffekter av klimatförändringarna i Sverige är bland annat ökad smittspridning till följd av översvämningar, varmare klimat och ökad förekomst av smittbärande skadedjur.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Bertil Bengtsson m.fl., *Miljöbalken En kommentar*, se kommentar till 2 kap. 9 §.

<sup>18</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 237 och del 2, s. 26.

<sup>19</sup> Att världen går mot mer än tre graders uppvärmning framgår av IPCC:s senaste rapport och dess *Summary for Policymakers*, avsnitt D.1.1; "Pathways reflecting current nationally stated mitigation ambition until 2030 are broadly consistent with cost-effective pathways that result in a global warming of about 3°C by 2100, with warming continuing afterwards", <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/summary-for-policy-makers>

<sup>20</sup> Se webbplatsen [www.klimatanpassning.se](http://www.klimatanpassning.se). Myndighetsnätverket för klimatanpassning, som står bakom portalen, består av 19 myndigheter med sektors- eller informationsansvar för hur samhället påverkas av nutida och framtida klimat och 21 länsstyrelser som ansvarar för samordning av klimatanpassningsarbetet på regional nivå.

*Beslutade skyddsvillkor för verksamheten är inte tillräckliga*

Domstolen har till stora delar endast beslutat om provisoriska skyddsvillkor för verksamheten eftersom utredningsläget, enligt domstolen, påkallar ytterligare underlag för flera av verksamhetens miljöaspekter. Domstolen har exempelvis skjutit upp frågor om slutliga villkor för energieffektivisering, utsläpp till luft av svavel för tiden efter idrifttagande av ROCC, utsläpp till luft av kväveoxider för tiden före och efter idrifttagande av ROCC, utsläpp till luft av kolväten, utsläpp till luft av stoft, fackling, utsläpp till vatten för tiden före och efter idrifttagande av ROCC, utsläpp av kylvattnen och buller.<sup>21</sup> Domstolen har således inte genomfört en fullständig bedömning enligt hänsynsreglerna vad gäller skyddsvillkor, försiktighetsmått, bästa möjliga teknik och möjligheten att klara miljökvalitetsnormer.

Vad gäller den sökta verksamhetens möjligheter att klara miljökvalitetsnormerna för vatten konstaterar domstolen att kvalitetsfaktorn särskilt förorenade ämnen och miljökvalitetsnormen kemisk status inte har utretts i tillräcklig omfattning med avseende på ett antal ämnen som härrör från verksamheten. Länsstyrelsen har exempelvis påvisat halter av PFOS som överstiger angivna värden för god kemisk status. Domstolen anser därför att det finns anledning att befara att miljökvalitetsnormen god kemisk status inte uppfylls för vattenförekomsten Brofjorden och att utsläpp från verksamheten skulle kunna försvåra uppnåendet av god kemisk status. Trots detta anser domstolen att bolaget genom kompletteringar i målet i huvudsak har givit ”stöd för att anta” att aktuella miljökvalitetsnormer inte äventyras till följd av utsläpp till vatten från den ansökta verksamheten. Domstolen anser vidare att ansökt verksamhet inte ”kan antas” påverka berörda vattenförekomsters status eller äventyra uppnåendet eller bibehållandet av god status så att det skulle utgöra motiv för att avslå ansökan.

Föreningen konstaterar att domstolen inte har följt gällande beviskrav i miljöbalken, se 2 kap. 1 § miljöbalken, och Preem AB har inte visat att miljökvalitetsnormerna för vatten kommer att klaras om tillstånd meddelas för verksamheten. Att verksamhetsutövaren ska visa att verksamheten inte bidrar till att miljökvalitetsnormerna försämras och att uppfyllandet av normerna inte kommer att äventyras är även etablerat i Mark- och miljööverdomstolens praxis och EU-domstolens praxis<sup>22</sup>. Bolaget har ålagts att utföra omfattande undersökningar, se bland annat villkor sju i mark- och miljödomstolens dom, av de utsläpp och konsekvenser som verksamhetens utsläpp till vatten förorsakar i syfte att visa att miljökvalitetsnormerna god ekologisk och kemisk status inte äventyras eller försämras. Miljökvalitetsnormerna för vatten är att betrakta som gränsvärdesnormer, se 5 kap. 4 § miljöbalken. Föreningen anser att en

---

<sup>21</sup> Se mark- och miljödomstolens dom, s. 13, avsnitt F.

<sup>22</sup> C-461/13 (Weser-domen)

verksamhets möjligheter att uppnå miljö kvalitetsnormer är kopplad till tillåtligheten av verksamheten och därmed inte är möjligt att sätta på provotid, jfr 22 kap. 27 § miljöbalken.

Att mark- och miljödomstolen inte beslutat om slutliga villkor för verksamheten försvårar en korrekt bedömning enligt slutavvägningen eftersom de kvarvarande olägenheterna från verksamheten, trots beslutade skyddsåtgärder, ska bedömas. Syftet med stoppregeln är att den ska gripa in när balkens övriga hänsynsregler inte räcker till för att åstadkomma ett tillräckligt skydd mot farliga verksamheter och åtgärder. Detta innebär att bedömningen av om de oacceptabla skadenivåerna är överskridna ska ske med utgångspunkt i de förhållanden som råder sedan försiktighetsmått har vidtagits enligt balkens övriga bestämmelser.<sup>23</sup>

Föreningen anser emellertid att även om korrekta slutliga skyddsvillkor och försiktighetsmått hade beslutats för verksamheten leder de mycket stora koldioxidutsläppen från verksamheten ensamt till att tillstånd inte kan meddelas i enlighet med slutavvägningen i 2 kap. 9 § miljöbalken.

#### *Särskilda skäl*

Regeringen får ge dispens från förbudet i 2 kap. 9 § miljöbalken förutsatt att det finns särskilda skäl. För att särskilda skäl ska anses föreligga krävs att det kan visas att verksamheten eller åtgärden medför så stora fördelar från allmän och enskild synpunkt att de klart överväger skadan från verksamheten. Som exempel anges anläggningar för behandling av farligt avfall, vissa kommunikationsanläggningar av stor betydelse för infrastrukturen och vissa försvarsanläggningar.

I ett avgörande från Koncessionsnämnden (KN 177/98) angående utökat tillstånd till Luleå-Kallax flygplats ansågs särskilda skäl föreligga avseende den militära delen av verksamheten för att den bedömdes ha så stor betydelse för landets försvar och för kommunikationerna i landet, trots de olägenheter i form av lukt och buller som verksamheten medförde.

Likaså gjorde Koncessionsnämnden bedömningen att det förelåg särskilda skäl för regeringen att tillåta kontinentalbanan i Malmö (KN 198/95). Detta trots att ett betydande antal människor skulle få sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade av verksamheten. Nämnden ansåg att syftet att möjliggöra tågtrafik på Öresundsbron var av synnerlig betydelse från allmän synpunkt och att det närmast hade utgjort en förutsättning för regeringens tillstånd till bron. Nämnden ansåg därför att regeringen

---

<sup>23</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 27.

borde lämna tillstånd till ombyggnad och drift av kontinentalbanan, men att verksamheten medförde en sådan olägenhet i form av buller för omkringliggande bostäder att tillståndet behövde tidsbegränsas.

Koncessionsnämnden har i avgörandet om Malmens flygplats (KN 022/95) konstaterat att om stridsplanet JAS skulle tillåtas använda flygplatsen skulle det innebära att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade till följd av höga bullernivåer. Verksamheten bedömdes emellertid vara så pass viktig för landets försvar att nämnden ansåg att regeringen borde lämna tillstånd till verksamheten. Detta dock endast under förutsättning att annan verksamhet på flygplatsen kunde begränsas.

Föreningen gör gällande att sådana särskilda skäl som utkristalliserats i praxis och som avses i förarbetena inte kan anses föreligga avseende Preemraff i Lysekil, eftersom det rör sig om en enskild näringsidkares expansion av en miljöskadlig verksamhet. För att klara klimatmålen behöver samhället skyndsamt ställa om till ett mer hållbart transport- och energisystem som bygger på förnybar energi och elektrifiering. Denna teknik finns redan idag. Att in-teckna en så stor andel av Sveriges framtida hållbara utsläpp av växthusgaser på en ohållbar fossil investering som Preemraff i Lysekil är varken samhällsekonomiskt eller miljömässigt försvarbart. En avvägning mot olika samhällsintressen kan endast göras inom ramen för vad miljön och naturen tål.<sup>24</sup> Samhällets intresse av att denna verksamhet meddelas tillstånd är således lågt, tvärtom är intresset högt att verksamheten inte kommer till stånd. Det har alltså inte framkommit skäl som vid en rimlighetsavvägning medför att bolagets enskilda intresse kan anses väga tyngre än det allmänna intresset att begränsa klimatförändringarna.

Föreningen gör sammanfattningsvis bedömningen att den sökta verksamheten, trots beslutade skyddsvillkor, till följd av de omfattande koldioxidutsläppen riskerar att föranleda skada och olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. Verksamheten kan därför endast tillåtas om regeringen finner att det finns särskilda skäl. Föreningen anser emellertid att några särskilda skäl som skulle kunna medföra att verksamheten anses tillåtlig saknas.

Bestämmelsen i 2 kap. 10 § miljöbalken avser vissa situationer där försämringen för levnadsförhållandena eller miljön är så allvarliga att dispens enligt bestämmelsen inte kan ges. Med stöd av denna bestämmelse kan regeringen ändå tillåta verksamheten förutsatt att verksamheten eller åtgärden är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt och det allmänna hälsotillståndet inte försämras. Föreningen gör, med stöd av

---

<sup>24</sup> Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019*, se s. 23.

vad som anförts i det föregående, gällande att den sökta verksamheten inte är en sådan verksamhet som är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt.

Vad som anförts i det föregående utgör grund för föreningens avslagsyrkanden i första och andra hand.

### **Grunder för yrkandet om tidsbegränsning**

I sista hand yrkar föreningen att domstolen, med stöd av 16 kap. 2 § miljöbalken, tidsbegränsar tillståndet till 2030. Det tillstånd som mark- och miljödomstolen har meddelat gäller för all framtid. Frågan om tidsbegränsning har inte berörts av mark- och miljödomstolen.

När miljöbalken infördes ansåg regeringen att möjligheterna att tidsbegränsa tillstånd behövde öka för att uppfylla de krav som bör ställas på en modern miljölagstiftning.<sup>25</sup> Enligt 18 § miljöskyddslagen krävdes det särskilda skäl för att ett tillstånd skulle få begränsas i tiden. Något motsvarande krav finns inte i 16 kap. 2 § miljöbalken som endast säger att tillstånd får ges för begränsad tid.

Avsikten med förändringen var att tillstånd i större utsträckning än tidigare skulle kunna tidsbegränsas. Som ytterligare skäl angavs att samhällets miljökrav ändras och skärps på grund av teknisk utveckling och ökad kunskap. I och med förändringen skulle miljöfarlig verksamhet i stor utsträckning kunna tidsbegränsas enligt förarbetena.<sup>26</sup> Detta gäller särskilt stora verksamheter med en kraftig miljöpåverkan.<sup>27</sup>

### ***Verksamhetens storlek och miljöpåverkan***

Det svenska utsläppsregistret, Naturvårdsverkets databas Utsläpp i siffror, omfattar utsläpp från ca 1200 företag i landet som bedriver miljöfarlig verksamhet och har rapporteringsskyldighet enligt EG-förordningen 166/2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar. Av registret framgår att Preemraff i Lysekil är den enskilt största eller en av de största punktkällorna till flera olika typer av utsläpp under 2017. Preemraff i Lysekil är den största utsläppskällan av bensen, etylbensen, toluen, xylener och flyktiga organiska ämnen, exklusive metan. Därutöver hör verksamheten till de största utsläppskällorna av kväveoxider och svaveldioxid. Verksamheten var 2017 den tredje största utsläppskällan av koldioxid från fossilt bränsle.

---

<sup>25</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 345.

<sup>26</sup> aa s. 344

<sup>27</sup> aa s. 478 ff

Mot bakgrund av uppgifterna i det svenska utsläppsregistret är det uppenbart att Preemraff i Lysekil är såväl en stor miljöfarlig verksamhet som en verksamhet med kraftig miljöpåverkan. De ansökta ändringarna och utökningarna av verksamheten gör verksamheten ännu större och miljöpåverkan blir än mer kraftig. Det är otvetydigt så att verksamheten är av sådant slag att den enligt förarbetena till miljöbalken ska tidsbegränsas.

### ***IED och tidsbegränsning***

Det fanns även EU-rättsliga skäl för att ändra bestämmelsen om tidsbegränsning av tillstånd när miljöbalken infördes. Flera EU-direktiv på miljöområdet innehåller krav på tidsbegränsade tillstånd, regelbundna omprövningar av tillstånd eller återkommande översyner av tillstånd. I förarbetena till 16 kap. 2 § miljöbalken nämns flera direktiv, däribland IPPC-direktivet som sedan dess har ersatts av IED.<sup>28</sup>

Av skäl 21 i ingressen till IED framgår att tillståndsvillkor bör omprövas regelbundet för att ta hänsyn till utvecklingen av bästa tillgängliga teknik och andra förändringar av en anläggning, särskilt om nya eller uppdaterade BAT-slutsatser antas. Av EU-rätten följer därmed att regelbundna omprövningar bör göras av verksamheter som faller inom IED:s tillämpningsområde och detta kan behöva ske även utan att nya BAT-slutsatser har antagits. BAT-slutsatserna för raffinering av mineralolja och gas offentliggjordes den 28 oktober 2014. EU-kommissionen ska sträva efter att uppdatera BAT-slutsatserna åtta år efter det att den föregående versionen offentliggjorts, se skäl 13 i ingressen till IED. I mitten av nästa årtionde ska det finnas nya BAT-slutsatser som efter fyra år gäller direkt som begränsningsvärden för verksamhetsutövare av raffinaderier, se 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen.

Med beaktande av att 16 kap. 2 § miljöbalken fick sin utformning på grund av EU-rätten samt ovan nämnda skäl i ingressen till IED är det tydligt att även EU-rätten talar för att ett tillstånd till Preemraff i Lysekil ska begränsas till viss tid.

### ***MÖD:s praxis om tidsbegränsning***

I referatavgörandet MÖD 2013:39 har Mark- och miljööverdomstolen gjort vissa uttalanden angående tidsbegränsning av tillstånd som föreningen närmare vill belysa. Målet avsåg uttag av grundvatten för jordbruksbevattnings ur en stor och för norra Europa mycket viktig grundvattenförekomst. Av domskälen framgår att det rådde stor konkurrens om vattenresursen och om tidsbegränsning inte tillämpades för grundvattenuttag befarade länsstyrelsen att grundvattenförekomsten skulle ha intecknats för evigt. Mark- och miljööverdomstolen fann att det var svårt för att inte säga

---

<sup>28</sup> aa s. 479



omöjligt att bedöma såväl vattenbehov som skaderisker på lång sikt, vilket talade för en tidsbegränsning. Vidare ansåg domstolen att det inte är rimligt att en enskild verksamhetsutövare kan göra anspråk på en resurs i sådan utsträckning att verksamheten ges ett för all framtid gällande tillstånd.

Föreningen anser att skälen i MÖD 2013:39 för att tidsbegränsa tillståndet för uttag av grundvatten gör sig gällande även för Preemraff i Lysekil. Ansökan avser en verksamhet som kommer att fördubbla sina utsläpp av koldioxid och därmed släppa ut 3,4 miljoner ton koldioxid. Som jämförelse kan nämnas att de totala utsläppen från svenska industrianläggningar inom ETS 2017 var 15,6 ton koldioxid.<sup>29</sup> Enligt det klimatpolitiska ramverket, som antagits av riksdagen med en mycket stor och bred majoritet, ska Sverige senast år 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Därefter ska Sverige uppnå negativa utsläpp.

Ur en grundvattenförekomst kan endast en begränsad mängd vatten tas ut. På liknande sätt är de möjliga utsläppen av koldioxid till atmosfären begränsade av Sveriges klimatpolitiska ramverk, EU:s klimatmål och Sveriges internationella åtaganden. Medan flera svenska grundvattenförekomster är in-tecknade till fulla har gränsen för hur mycket koldioxid som atmosfären kan ta emot sedan länge passerats. Eftersom samhället under lång tid släppt ut allt för stora mängder växthusgaser har det nationellt och internationellt beslutats om bindande nivåer för hur stora utsläppen får vara. Sverige måste minska sina utsläpp av växthusgaser radikalt. Om Preem AB ges tillstånd i enlighet med underinstansens dom kommer de 3,4 miljoner ton koldioxid som verksamheten släpper ut varje år behöva sparas in någon annanstans.

Flera samhällssektorer har gjort stora ansträngningar för att minska utsläppen av växthusgaser. Sedan 1990 har exempelvis utsläpp från uppvärmning av lokaler och bostäder minskat med över 90 procent, från drygt nio miljoner ton per år till knappt en miljon ton växthusgaser per år. Även den svenska industrin har minskat sina utsläpp med 17 procent sedan 1990 och utsläppen uppgick 2017 till 17,2 miljoner ton växthusgaser (varav 15,6 miljoner ton koldioxid från anläggningar inom ETS). Sektorn raffinaderier samt distribution av olja och gas har dock inte minskat sina utsläpp sedan 1990, tvärtom har utsläppen ökat med 32 procent under perioden. Av det svenska utsläppsregistret, där uppgifter finns samlade från och med 2007, framgår att utsläppen av koldioxid från Preemraff i Lysekil har ökat med 45 procent, från drygt 1,2 miljoner ton 2007 till knappt 1,8 miljoner ton 2017.

---

<sup>29</sup> [https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/utslappshandel/Resultat/Statistik-EU-ETS-2017-ars-utslapp-\(20180601\).xlsx](https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/utslappshandel/Resultat/Statistik-EU-ETS-2017-ars-utslapp-(20180601).xlsx)

Utvecklingen för sektorn i allmänhet och Preemraff i Lysekil i synnerhet är mycket oroande. Medan de flesta andra sektorer gör stora ansträngningar för att uppnå de klimatpolitiska målen går Preemraff i Lysekil i motsatt riktning. Denna negativa utveckling kan inte tillåtas fortsätta för evigt. Verksamheten står i konflikt med miljömålet Begränsad klimatpåverkan och 1 kap. 1 § miljöbalken. Ett tillstånd utan tidsbegränsning skulle tvinga andra sektorer att minska sina utsläpp i ännu större utsträckning än de redan gör, på så sätt skulle ett tillstånd utan begränsning i tiden bidra till en skev bördefördelning. Möjligheten att tidsbegränsa tillstånd ska tillämpas i ljuset av miljöbalkens syfte. För att inte äventyra att miljömålet Begränsad klimatpåverkan och de klimatpolitiska målen nås måste tillståndet tidsbegränsas.

#### ***Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen***

Naturvårdsverket ska enligt sin instruktion vart fjärde år göra en fördjupad utvärdering av miljömålen. Den senaste fördjupade utvärderingen är från i år och Naturvårdsverket finner att mer behöver göras för att nå målen. Under rubriken ”Förbättra styrningen mot miljömålen” föreslår Naturvårdsverket att ”huvudprincipen bör vara att tillstånd tidsbegränsas”.<sup>30</sup> Den genomgång som myndigheten gjort av tillstånd visar att tidsbegränsning framförallt används när det gäller mindre omfattande verksamheter. Naturvårdsverket konstaterar att en sådan tillämpning inte är i linje med miljöbalkens förarbeten. En förändring av tillämpningen av miljöbalken behövs för att tidsbegränsning av tillstånd ska motsvara lagstiftarens intentioner. En sådan förändring behövs även för att säkra efterlevnad av EU-rätten och principen om bästa möjliga teknik.

Sammanfattningsvis kan sägas att det i detta läge är orimligt att en enskild verksamhetsutövare, som ska tillverka fossila bränslen, får ett för all framtid gällande tillstånd som intecknar en betydande andel av de möjliga utsläppen av koldioxid inom svenskt territorium. Varken branschen som helhet eller Preemraff i Lysekil har minskat sina utsläpp och bidragit till att öka möjligheterna att miljömålen nås. Det kommer vara en stor utmaning att nå nettonollutsläpp till 2045. Det är avgörande att hushålla med de utsläpp som kan tillåtas och som är nödvändiga som ett led i omställningen till ett fossilfritt och klimatneutralt samhälle. Det är svårt för att inte säga omöjligt att nu bedöma vilka verksamheter med utsläpp av växthusgaser som med nödvändighet kommer att behövas under de kommande decennierna. Det är däremot uppenbart att utrymmet för utsläpp av växthusgaser med råge är intecknat och kommer att behöva minska drastiskt. Det är därför mycket viktigt att nya och tillkommande utsläpp godkänns efter noggranna överväganden. Behovet av att tillståndet tidsbegränsas är uppenbart.

---

<sup>30</sup> Naturvårdsverket, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019, s. 24.

De klimatanpassningsåtgärder i form av översvämningsskydd och anläggningar för att säkra tillgången till dricksvatten för en ökande befolkning när tillgången till grundvatten blir allt osäkrare är fullständigt nödvändiga och kommer ge upphov till utsläpp av växthusgaser under framförallt anläggningsfasen. Omställningen till ett förnybart energisystem kommer genom produktionen och anläggandet av nya vindkraftverk och anläggningar för överföring av el att ge upphov till utsläpp av växthusgaser. Upprustningen och utbyggnaden av en grön infrastruktur för transporter kommer även den ge upphov till utsläpp av växthusgaser. Att som mark- och miljödomstolen inteckna en betydande del av de i framtiden möjliga utsläppen av växthusgaser i ett för all framtid gällande tillstånd till att framställa fossila bränslen är orimligt. Tillståndet måste därför tidsbegränsas av de skäl som anges i förarbetena, de kriterier som utvecklats av Mark- och miljööverdomstolen i praxis samt relevanta bestämmelser i EU-rätten.

#### ***Tillståndet ska upphöra att gälla 2030***

För verksamheter med en kraftig miljöpåverkan framgår av förarbetena till miljöbalken att en tillståndstid på tio år är lämpligt.<sup>31</sup> Preemraff har en mycket kraftig miljöpåverkan och stor negativ inverkan på möjligheterna att nå flera miljömål. Det saknas skäl för att avvika från uttalandet i förarbetena, men föreningen anser att tillståndet bör upphöra att gälla vid ett visst datum istället för att gälla ett visst antal år efter det att tillståndet vunnit laga kraft. Föreningen anser av följande skäl att tillståndet bör tidsbegränsas till att gälla fram till 2030.

De nu gällande BAT-slutsatserna för raffinering av mineralolja och gas publicerades i slutet av 2014. Enligt IED ska en uppdatering ske vart åttonde år vilket skulle innebära att nya BAT-slutsatser publiceras 2022. Mycket talar för att det kommer dröja längre än så innan BAT-slutsatserna uppdateras. Den nuvarande arbetsplanen för arbetet med nya BAT-slutsatser sträcker sig fram till 2021 och BAT-slutsatsen för raffinering av mineralolja och gas är inte upptagen i arbetsplanen.<sup>32</sup> Av arbetsplanen framkommer att arbetet att ta fram BAT-slutsatser tar minst fem år. Även om EU-kommissionen skulle prioritera arbetet med BAT-slutsatsen för raffinering av mineralolja och gas och inleda arbetet under 2022 så skulle det innebära att nya BAT-slutsatser publiceras tidigast under 2027. De slutsatserna skulle i så fall gälla direkt från år 2031. Föreningen vet att dessa årtal är behäftade med osäkerheter. Men det framgår av IED att verksamheten vid Preemraff i Lysekil kommer att vara tvungen

---

<sup>31</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 344.

<sup>32</sup> Naturvårdsverket, Detaljerat arbetsprogram för revidering av BREF- och BAT-slutsatsdokument, Version 2: 2018-12-10.

att anpassas till nya BAT-slutsatser och antagligen kommer detta att ske kring år 2030. Därför bör tillståndet upphöra 2030.

Även de klimatpolitiska målen talar för att tillståndet begränsas till att upphöra 2030. Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. För inrikes transporter och den icke-handlande sektorn (verksamheter utanför ETS) finns delmål fram till det långsiktiga målet. De klimatpolitiska målen och delmålen utgör etappmål för miljömålet Begränsad klimatpåverkan. Eftersom miljöbalken ska styra mot miljömålen ska miljöbalken även styra mot de klimatpolitiska målen.

Det långsiktiga målet, att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, innefattar utsläpp från såväl ETS-verksamheter som inrikes transporter och verksamheter i den icke-handlande sektorn. Det långsiktiga målet är därför beroende av de beslut som EU tar för systemet med handel av utsläppsrätter. Vi vet idag inget om vilken ambitionsnivå som kommer att gälla inom ETS efter 2030. Av propositionen till det klimatpolitiska ramverket framgår att det långsiktiga målet förutsätter höjda ambitioner i EU:s utsläppshandelssystem. Vidare framgår att det är osäkert om delmålen för inrikes transporter och den icke-handlande sektorn är tillräckligt ambitiösa. Sedan dess har Naturvårdsverket uttalat att utsläppsminskningarna inte är tillräckligt stora för att delmålen ska kunna nås. Gapet mellan de förväntade effekterna av beslutade och planerade styrmedel och delmålen för 2030 uppgår till mellan 3-7 miljoner ton växthusgaser räknat som koldioxidekvivalenter.<sup>33</sup> Uttalandet i propositionen till det Klimatpolitiska ramverket, att etappmålen kan komma att behöva skärpas över tid, kommer därför med stor sannolikhet realiseras.<sup>34</sup>

Kring år 2030 sker flera viktiga avstämningar inom klimatpolitiken. Inom ramen för den process som läggs fast i Parisavtalet sker uppföljningar 2028 och 2033. Enligt 5 § klimatlagen ska regeringen ta fram klimathandlingsplaner 2027 och 2031. Ett tillstånd till Preemraff i Lysekil bör upphöra att gälla 2030 så att det vid en ny tillståndsprövning kan tas hänsyn till dels om etappmålen för Begränsad klimatpåverkan har uppnåtts, dels om EU:s beslut om fas fem för ETS innebär en sådan höjning av ambitionsnivån som krävs för att det långsiktiga målet ska kunna uppnås. Även med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden bör ett tillstånd inte sträcka sig längre fram i tiden än att Sverige har en möjlighet att återigen pröva de mycket stora utsläppen från verksamheten efter 2030.

---

<sup>33</sup> Naturvårdsverkets rapport 6795, Med de nya svenska klimatmålen i sikte, Gapanalys samt strategier och förutsättningar för att nå etappmålen 2030, november 2017.

<sup>34</sup> Prop. 2016/17:146 s. 25 och s. 31.

### Skäl för prövningstillstånd

Föreningen anser först och främst att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt. Det är idag uppenbart att utsläppen av växthusgaser måste minska drastiskt för att inte klimatförändringarna ska få ödesdigra konsekvenser för människors hälsa och miljön. De senaste åren har världens länder enats bakom Parisavtalet, EU har höjt ambitionsnivån i sitt klimatarbete och i Sverige har riksdagen med en bred majoritet antagit ett klimatpolitiskt ramverk. Dessa beslut kommer till uttryck i miljömålet Begränsad klimatpåverkan, i dess precisering och dess delmål.

Målet med miljöbalken är enligt 1 kap. 1 § att främja en hållbar utveckling så att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Miljöbalken är ett instrument för att styra mot miljömålen och i förarbetena uppges att genom de allmänna hänsynsreglerna innehåller balken sådana strategier som behövs för att uppnå miljömålen.<sup>35</sup>

I den överklagade domen har ett tillstånd meddelats till vad som kommer att bli Sveriges enskilt största källa till utsläpp av koldioxid. Tillståndet innebär att miljömålet Begränsad klimatpåverkan och dess delmål, som ger uttryck för såväl Sveriges internationella åtaganden, EU-rättsliga krav och det klimatpolitiska ramverket, blir mycket svåra att nå. Detta trots att domen är meddelad efter tillämpning av den moderna miljölagstiftning som genom tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna ska styra mot och uppnå miljömålen.

Mark- och miljööverdomstolen behöver leda rättstillämpningen och förtydliga hur miljöbalken och dess allmänna hänsynsregler ska tillämpas vid en prövning av en ansökan om tillstånd till en verksamhet med mycket stora utsläpp av växthusgaser. Det behövs uttalanden från prejudicerande instans angående hur stora utsläppskällor av växthusgaser ska bedömas när 2 kap. 9-10 §§ och 16 kap. 2 och 2 c §§ miljöbalken tillämpas i ljuset av 1 kap. 1 § miljöbalken och miljömålen. Naturvårdsverket konstaterar<sup>36</sup> också att möjligheten att ställa krav på verksamheter som ingår i EU:s utsläppshandelssystem, och som därmed omfattas av förbudet i 16 kap. 2 c § miljöbalken, behöver belysas och förtydligas.

Föreningen anser även att det går att betvivla, alternativt att det inte går att bedöma riktigheten av, det slut som mark- och miljööverdomstolen har kommit till. Ett stort antal

---

<sup>35</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 162 och s. 167.

<sup>36</sup> Naturvårdsverket, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019, s. 27.

frågor, som berör mycket stora utsläpp, har satts på provotid och slutliga villkor saknas därför i flera delar. Dessa frågor är en del av tillåtlighetsbedömningen och ligger dessutom till grund för tillämpningen av 2 kap. 9 § miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen har i den överklagade domen inte tillämpat stoppreglerna i miljöbalkens andra kapitel. Hade stoppreglerna tillämpats finns det skäl att anta att de mycket stora utsläpp av koldioxid som den nuvarande och den utökade verksamheten ger upphov till hade inneburit att domstolen kommit till ett annat slut. Mot bakgrund av de stora ansträngningar som krävs inom samtliga samhällssektorer för att nå miljömålen och förhindra de allvarliga konsekvenser som klimatförändringarna annars skulle föra med sig för människors hälsa och miljön, måste de mycket stora utsläpp av koldioxid som den ansökta verksamhetens ger upphov till beaktas vid en slutavvägning.

Mark- och miljödomstolen har i den överklagade domen inte heller uttalat sig om tidsbegränsning av tillståndet. Enligt förarbetena ska tillstånd till stora verksamheter med kraftig miljöpåverkan tidsbegränsas till exempelvis tio år. Preemraff i Lysekil är en stor verksamhet med mycket kraftig miljöpåverkan. Hade mark- och miljödomstolen beaktat 16 kap. 2 § miljöbalken och vad som står i förarbetena till bestämmelsen finns det skäl att anta att domstolen kommit till ett annat slut.

Därutöver har mark- och miljödomstolen tillämpat ett felaktigt beviskrav vad gäller verksamhetens påverkan på möjligheterna att uppnå de beslutade miljökvalitetsnormerna för de av verksamheten påverkade vattenförekomsterna. Domstolen har uttryckt sig på ett sådant sätt att det är uppenbart att ett lägre beviskrav än vad som krävs enligt 2 kap. 1 § miljöbalken har tillämpats. Domstolen har gett uttryck för att Preem AB:s underlag ger ”stöd för att anta” att miljökvalitetsnormerna inte äventyras. Vidare skriver domstolen att Preemraff i Lysekil inte ”kan antas” påverka vattenförekomsternas status eller äventyra uppnåendet av god status. Domstolen har inte använt sig av beviskravet visat vilket är vad som krävs av verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen bör därför meddela prövningstillstånd i målet.

Detta överklagande har utarbetats av miljöjuristerna Josia Hort, Rebecca Nordenstam och chefsjuristen Oscar Alarik.

För Naturskyddsföreningen enligt fullmakt.

Stockholm dag som ovan,



Oscar Alarik



Josia Hort



Rebecca Nordenstam