



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2013-01-09
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr M 2603-12

SÖKANDE

Nynas AB, 556029-2509

Ombud: Advokat Susanne Åberg Witt-Strömer
Alrutz' Advokatbyrå AB
Box 7493
103 92 Stockholm

SAKEN

Ansökan enligt 24 kap. 8 § miljöbalken om ändring av villkor m.m. avseende bolagets anläggning i Göteborg

Avrinningsområde: 108:2 N: 6399722 E: 312292
X: 6404172 Y: 1264244

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver nuvarande villkor 2 i tillstånd 2010-03-30 mål nr M 3560-08 och föreskriver ett nytt villkor 2 med följande lydelse:

2. Eldningsolja som används vid raffinaderiet får inte innehålla mer än 0,05 % svavel. Från verksamhetens huvudbränsle får, vid en genomsättning av högst 550 000 ton råolja per år, utsläppen av svaveldioxid inte överstiga 16 ton per år och utsläppen av NOx inte överstiga 30 ton per år. Vid en genomsättning överstigande 550 000 ton råolja per år får utsläppen av svaveldioxid inte överstiga 22 ton per år och utsläppen av NOx inte överstiga 39 ton per år.

Mark- och miljödomstolen ändrar utredningsuppdraget U 1 och den provisoriska föreskriften P 1 i mål nr M 3560-08 till följande lydelse.

U 1. Efter övergång till lågsavligt huvudbränsle (0,05 % S) i ugnar och pannor ska bolaget utreda vilka utsläpp av kväveoxider som kan förväntas från hela anläggningen. Utredningen ska ges in till domstolen så snart ett tillförlitligt underlag kan tas fram, dock senast den 30 juni 2016.

Dok.Id 210821

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänerns borg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se	0521-27 02 30	måndag – fredag 09:00-16:00

P 1. Utsläppet av kväveoxider, mätt som kvävedioxid, från hela anläggningen får inte överskrida 45 ton per år räknat som årsmedelvärde.

Mark- och miljödomstolen avslår yrkandet om ändrad tid för redovisning av utredningsuppdraget U 6.

BAKGRUND OCH TIDIGARE BESLUT

Miljödomstolen gav i deldom den 30 mars 2010 Nynas AB tillstånd till utökad verksamhet vid bolagets raffinaderi, mål nr M 3560-08. Nu aktuell ansökan om villkorsändring rör det slutliga villkor 2 samt de uppskjutna frågorna U1 och U6 samt det provisoriska villkoret P1. Dessa lyder enligt följande.

2. Bolaget ska senast den 31 december 2015 ha övergått till naturgas som huvudbränsle i verksamheten samt installerat låg-NOx-brännare vid anläggningens processugnar och pannor.

U 1. Efter installation av låg-NOx-brännare i ugnar och pannor respektive övergång till naturgas som huvudbränsle ska bolaget utreda vilka utsläpp av kväveoxider som kan förväntas från anläggningen.

U 6. Bolaget ska utreda möjliga energihushållningsåtgärder i den samlade verksamheten. Utredningen ska baseras på en kartläggning av vilka energihushållningsmöjligheter inom hela verksamheten som ges genom att byta ut befintliga ugnar och pannor samt genom att byta ut huvudbränsle m.m. i enlighet med vad som föreskrivs i denna dom. Nyttan i form av grad av energihushållning av värderade och föreslagna åtgärder ska ställas mot kostnader för och eventuellt olägenheter förknippade härmed. Bolaget ska också kartlägga och värdera nyttan av enskilda tekniskt möjliga åtgärder för ökad energihushållning; bland annat isolering av behållare för varmhållna råvaror och produkter samt byte av elektrisk utrustning såsom pumpar och fläktar. Kartläggningen och värderingen ska resultera i en förteckning över övervägda åtgärder. Av bolagets redovisning ska framgå vilka åtgärder bolaget åtar sig att utföra och skälen till åtagandena. I redovisningen av skälen till åtagandena ska ingå vägning av hushållningsnyttan mot investerings- och driftkostnader m.m.

Utredningsföreskrifterna U 1 och U 6 ska ges in till domstolen så snart ett tillförlitligt underlag kan tas fram, dock senast den 30 juni 2016.

P 1. Utsläppet av kväveoxider, mätt som kvävedioxid, från anläggningen får inte överskrida 90 ton per år räknat som årsmedelvärde.

Efter miljödomstolens deldom den 30 mars 2010 överklagade Nynäs till Miljööverdomstolen. Ovanstående villkor och utredningsuppdrag överklagades dock inte.

ANSÖKAN

Nynas AB ansöker enligt 24 kap. 8 § miljöbalken om villkorsändring i tidigare meddelat tillstånd.

Yrkande (som de slutligen formulerats)

Nynas AB (bolaget) hemställer att Mark- och miljödomstolen

i första hand upphäver villkor 2 och i stället föreskriver att "Eldningsolja som används vid raffinaderiet får inte överstiga 0,05 % svavel." Om Mark- och miljödomstolen skulle finna det nödvändigt, vilket bolaget således inte gör, att dessutom reglera mängden utsläpp från verksamhetens huvudbränsle måste villkoret för tydlighetens skull inledas med "Från verksamhetens huvudbränsle får, vid en genomsättning av högst 550 000 ton råolja per år, utsläppen inte överstiga 16 ton svaveldioxid per år och utsläppen av NO_x inte överstiga 30 ton per år. Vid en genomsättning överstigande 550 000 ton råolja per år får utsläppen av svaveldioxid inte överstiga 22 ton per år och utsläppen av NO_x inte överstiga 39 ton per år."

i andra hand yrkar bolaget att tidpunkten i villkor 2 ändras till den 31 december 2019.

Vid bifall till förstahandsyrkandet yrkas att den uppskjutna frågan U1 och den provisoriska föreskriften P1 upphävs. Bolaget har emellertid uppgett att U 1 kan ges följande utformning. "U 1. Efter övergång till lågsavligt huvudbränsle (0,05 % S) i ugnar och pannor ska bolaget utreda vilka utsläpp av kväveoxider som kan

förväntas från anläggningen.” Vidare har bolaget uppgett att P 1, om den behövs, kan bestämmas till 45 ton per år.

Bolaget hemställer vidare att tidpunkten för när den uppskjutna frågan U6 ska redovisas ändras till tre år efter att samtliga enheter av AD-ugn, VD-ugn, hetoljepannan och ångpannan bytts ut. Hittills har endast hetoljepannan bytts ut. Den är dock inte konverterad till naturgas ännu. Det är inte meningsfullt att genomföra utredningarna i U6 med befintliga anläggningar som grund.

Grunder för ändring

De ekonomiska förutsättningarna

Utredningar om möjliga åtgärder och vad de innebär tekniskt och ekonomiskt är mycket resurskrävande såväl personellt som ekonomiskt och genomförs därför i flera steg, där intressanta projekt utreds vidare i mer detaljerade studier. Bolaget har sedan deldomen meddelades kommit långt fram i den detaljerade studien om nya processugnar och byte till lågnox-brännare samt övergång till naturgas. Studien har visat att investeringen kommer att bli mycket hög, avsevärt mycket högre än de uppgifter som fanns tillgängliga vid tiden för huvudförhandlingen 2010 och som baserades på en studie med lägre detaljnivå. Investeringen av de nya processugnarna uppskattades med det underlag som fanns att tillgå vid tiden för huvudförhandlingen till ca 65 MSEK. Därefter har först en basic engineering designstudie, där felmarginalerna brukar bedömas till +/- 30 %, genomförts och därefter en front end engineering design för att komma ner till en till en felmarginal på +/- 10 %. Denna bedömer kostnaden för nya ugnar med lågnox- brännare, ombyggd ångpanna med lågnoxbrännare samt de anläggningar som krävs för naturgas som bränsle vid raffinaderiet till ca 164 MSEK. Därutöver tillkommer de 17 MSEK som investerats i en ny hetoljepanna.

Den ekonomiska situationen har efter huvudförhandlingen utvecklats så att det de närmaste åren är helt uteslutet att bolaget ska investera i nya ugnar och ombyggd ångpanna i Göteborg.

I bolagets komplettering 2009-05-15 anges att konvertering av gamla ugnar till naturgas torde vara tekniskt möjlig men utfallet avseende kapacitet och emissioner är svårt att förutsäga. Det sågs då inte som ett alternativ. Mot bakgrund av den inträffade ekonomiska situationen och den för närvarande orimliga investeringen om 164 MSEK för nya ugnar m.m. har bolaget närmare utrett möjligheten att konvertera befintliga ugnar och den ena ångpannan till naturgas och utrusta med lågnox-brännare. Vissa ombyggnadsåtgärder krävs för att ugnarna och pannan ska klara de annorlunda lågor som naturgasen har jämfört med olja. Det synes möjligt att genomföra denna konvertering. Kostnaden för en sådan åtgärd samt indragning av naturgas till ugnarna, ångpannan och hetoljepannan uppgår till ca 72 MSEK, av vilka 20 MSEK är kostnader som anläggningen kan ha nytta av i framtiden för de nya anläggningarna och 52 MSEK endast är hänförliga till konverteringen av de gamla processdelarna och således en bortkastad investering när de nya ugnarna och ångpannan uppförs. Det är inte endast anläggningsdelar som kostar utan även kringkostnader som anläggningsarbeten, ledningsdragning o.s.v. Med denna utrustning kan bolaget genomsätta högst 550 000 ton råolja per år. Den lägsta kostnad som bolaget kan investera för att uppfylla villkor 2 är således 72 MSEK.

Vid tiden för deldomen var det inte känt att lågkonjunkturen som inleddes hösten 2008 skulle bli så långvarig som den nu är. Tillgången till investeringsmedel i bolaget är tydligt begränsad på grund av lågkonjunkturens fortvarighet. Den ekonomiska verklighet som råder nu är generellt osäker. Detta innebär att en stor infrastrukturombyggnad på en relativt liten produktionsenhet medför ett stort risktagande. Bolaget har därutöver krav på mycket kostnadskrävande miljöförbättrande investeringar och åtgärder både i Nynäshamn och i Storbritannien som alla måste tillgodoses från samma begränsade ekonomiska resurs. De investeringsmedel som tidigare fanns tillgängliga till en högre ränta finns idag inte tillgängliga då banker och andra finansinstitut inte längre är beredda att låna ut annat än i mycket begränsad omfattning. Detta innebär att tillgången till investeringsmedel i praktiken är ytterligt begränsad och tillgängliga medel måste avsättas där de ger mest nytta för att kunna fortsätta verksamheten i framtiden. Detta gäller inte bara bolaget utan hela branschen och stora delar av den industriella

världen. En investering i nya processugnar med lågnox-brännare samt lågnox-brännare i ångpanna samt indragning av naturgas är allt för ekonomiskt betungande för att kunna genomföras i dagsläget. Även omställning till naturgas med befintlig utrustning samt lågnox-brännare till en investering av beräknade 72 MSEK är en mycket tung belastning med det ekonomiska klimat som råder nu, inte minst som 52 MSEK av dessa är kostnader som är helt onyttiga när befintlig utrustning byts ut.

De stigande råoljepriserna har medfört att bolaget har blivit tvunget att öka sin belåning. Efterfrågan på bolagets produkter varierar med säsong, vilket gör att bolaget generellt har mycket stora lager av petroleumprodukter över hela världen, vilket också innebär att mycket av bolagets kapital är bundet i dessa lager. Lagren finansieras till stor del med lån och med de ökade råoljepriserna ökar det bundna kapitalet och därmed räntekostnaderna.

Raffinaderiet i Göteborg har låg genomsättning jämfört med raffinaderier i allmänhet, i nuläget endast ca 450 000 ton råolja/år. Det är således få ton produkter som ska bära en mycket stor investering. Bolagets strategi är att raffinaderiet i Göteborg ska överleva långsiktigt och investeringstakten måste därför under rådande omständigheter bromsas.

Miljödomstolen anger i domskälen att kostnaderna för NO_x-reduktionen vid skälighetsbedömningen inte bör belastas av kostnaderna för byte av ugnarna, som utgör en teknisk förutsättning för att ansökt produktionsnivå ska kunna nås. Bolaget var vid tidpunkten för domen kunnig om vare sig de svåra ekonomiska förhållanden som skulle gälla för branschen under så lång tid eller om hur mycket större den ekonomiska investeringen i ny utrustning skulle bli. De förhållanden som gäller nu innebär att det inte är aktuellt att inom de närmaste åren investera i den utrustning som krävs för att överstiga en genomsättning av 550 000 ton råolja per år. Det innebär att en investering i utrustning som inte behövs produktionsmässigt måste tas med i skälighetsbedömningen.

Den framtida tillgången till naturgas

Förutom den akuta bristen på investeringskapital och behovet av att lägga bolagets resurser där de kan ge bäst nytta för att möjliggöra bolagets framtid, upplever bolaget en betydande osäkerhet avseende om det är ekonomiskt och tekniskt långsiktigt hållbart att investera i utrustning för naturgas. Den politiska inriktningen är att göra samhället oberoende av fossila bränslen, vilket naturgas är, och regeringen har i proposition 2008/09:163 "En sammanhållen klimat- och energipolitik - Energi" klart uttalat att det inte är aktuellt med en utvidgad storskalig utbyggnad av naturgas i Sverige. Regeringens inställning är att naturgasen kan ha betydelse under en omställningsperiod för en successiv introduktion av biogas.

Vad avser inställningen till naturgas i Göteborg kan noteras att styrelseordföranden i Göteborg Energi AB, Kia Andreasson, uttalat att benämningen naturgas bör ändras till fossilgas, vilket bolaget uppfattar som en lokal negativ värdering av gasen som bränsle och därmed en tveksamhet om dess framtida användning inom kommunen.

Bolaget upplever en betydande osäkerhet avseende den långsiktiga tillgången till naturgas i regionen. Det befintliga naturgasnätet, som finns i sydvästra Sverige, är av begränsad omfattning och de långsiktiga leveranserna av gas är inte säkra. Regeringen avslog 2011-12-01 Swedegas Intercon AB och det norska företaget Gassco AS ansökan om koncession för naturgasledning från Norge till den svenska västkusten. Den framtida tillgången till naturgas i regionen är därmed osäker och ett minskat utbud ger högre priser.

Ytterligare en osäkerhet avseende naturgas är att den gas som används i dag i nätet är Nordsjögas. Enligt Energinet.dk kommer tillgången att minska om några år. Detta innebär att Danmark, som idag transporterar gas till Tyskland och till Sverige, i stället kommer att behöva importera gas från Tyskland. Detta kan i sin tur innebära att det kommer att successivt behöva importeras rysk gas som har ett lägre värmevärde eftersom den nästan helt utgörs av metan. Nordsjögasen innehåller ca 11 kWh/Nm³ gas medan den ryska gasen innehåller ca 10 kWh/Nm³. Det lägre värmevärdet medför att det behövs större mängd gas.

Förutom att den ryska gasen har ett lägre värmevärde är de tekniska lösningarna för att transportera gas från Tyskland via Danmark till Sverige inte lösta då Danmarks nät utgör en trång sektor. Detta kan innebära att det blir en situation med såväl gasbrist som stigande priser.

Hur en framtida, när i tiden oklart, biogas skulle fungera i anläggningen är omöjligt att förutse eftersom gasens kommande innehåll inte är känd.

Alternativt sätt att minska utsläppen

Huvudsyftet med villkor 2 är att minska utsläppen av svaveldioxid och kväveoxider från anläggningen. Bolaget har efter deldomen bytt den tidigare använda oljan som innehöll 0,4 % svavel till en extremt lågsvavlig olja som innehåller 0,05 % svavel, vilket minskat utsläppen kraftigt. Minskningen av utsläppsmängderna vid de olika anläggningarna samt beräkningsgrunderna framgår av bifogad beskrivning som utgår från uppgifterna i tillståndsansökans tekniska beskrivning.

Den lågsvavliga oljan medför inte endast ett kraftigt minskat svavelutsläpp utan även ett minskat utsläpp av kväveoxider. Processen som avsvavlar bränslet ner till 0,05 % svavel medför i regel att även kvävehalten reduceras avsevärt ner till 0,02-0,04 % kväve. Ett bränsle med 0,4 % svavel innehåller ca 0,3 % kväve. Med lägre kvävehalt i bränslet minskar kväveoxidutsläppen. Enligt mätningar har NO_x-emissionen minskat med nästan 50 % då N-halten minskat från ca 0,3 % till 0,03 %.

Sammanfattningsvis har utsläppen räknade som ton per år med den extremt lågsvavliga oljan minskat till följande:

	Genomsättning 450 000 ton/år			Genomsättning 550 000 ton/år			Genomsättning 800 000 ton/år		
	Olja 0,4 %	Natur- gas	Olja 0,05 %	Olja 0,4 %	Natur- gas	Olja 0,05 %	Olja 0,4 %	Natur- gas	Olja 0,05 %
SO ₂	76	-	10	106	-	14	124	1	20
NO _x	66	-	23	85	-	28	52	22	37

Kostnaden för bränsle med 0,05 % svavel uppgår till 69 MSEK i stället för 65 MSEK för olja med 0,4 % svavel vid en årlig genomsättning av 450 000 ton råolja. Kostnaden för bränsle med 0,05 % svavel uppgår till 85 MSEK i stället för 79 MSEK för olja med 0,4 % svavel vid en årlig genomsättning av 550 000 ton råolja. Slutligen uppgår kostnaden för bränsle med 0,05 % svavel till 122 MSEK i stället för 114 MSEK för olja med 0,4 % svavel vid en årlig genomsättning av 800 000 ton råolja.

Så länge raffinaderiet i Göteborg fortsätter att använda sig av dagens processugnar, vilket bolaget måste göra till dess det finns investeringsmedel att tillgå, kan genomsättningen inte överstiga 550 000 ton råolja per år.

Genom övergången till extremt lågsvavlig olja har utsläppen kunnat reduceras så mycket att det enligt bolagets mening inte längre är motiverat att övergå till naturgas. Krav på en investering av 72 MSEK enbart för omställning till naturgas i befintliga ugnar och pannor eller 164 MSEK för byte av ugnar och ombyggnad av ångpannan och omställning till naturgas är vare sig miljömässigt motiverat eller ekonomiskt rimligt för att minska utsläppen av svaveldioxid från 14 ton till ca 1 ton vid en råoljegenomsättning av 550 000 årston och från 20 till 1 ton vid en råoljegenomsättning av 800 000 årston. Motsvarande minskning av utsläppet av kväveoxider är från 28 ton ned till ca 15 ton respektive från 37 till 22 ton, vilken är den jämförelse som måste ske nu när raffinaderiet övergått till den extremt lågsvavliga oljan.

Kostnaden för en investering i nya ugnar, ombyggd ångpanna, övergång till naturgas och installation av lågnnoxbrännare, - 164 MSEK - är, räknat med tio års avskrivningstid och sex procent ränta, 20-25 MSEK per år. Kostnaden för en sådan övergång måste fördelas på de återstående ton som inte reducerats med den nya oljan, vilket innebär en reduktionskostnad om 600-1 200 kronor per kg reducerat utsläpp, beroende av genomsatt mängd råolja. Motsvarande årskostnad med enbart konvertering av befintlig utrustning - 72 MSEK - medför en kostnad om 9 - 11 MSEK per år som enbart är hänförlig till utsläppsminskningen och inte alls till

några produktionsfördelar. Reduktionskostnaden för de återstående tonnen är därmed ca 345 - 425 kronor per kg reducerad svaveldioxid och kväveoxid. En installation för övergång till naturgas och installation av lågnox-brännare måste därmed anses orimlig och kostnaderna för åtgärden en vid tillståndsprövningen okänd omständighet. Lågkonjunktorens långa varaktighet och den absoluta bristen på externt investeringskapital är också en omständighet som inte kunde förutses när villkoret meddelades. En påtvingad investering av denna omfattning skulle kraftigt påverka bolagets möjligheter att investera i åtgärder som gynnar bolagets framtida verksamhet såväl i Sverige som utomlands. Genom att det finns ett ekonomiskt rimligt alternativ som kraftigt minskar utsläppen, vilket är syftet med villkor 2, är villkor 2 med sin nuvarande utformning därmed också uppenbart strängare än nödvändigt. Därtill synes framtiden för naturgas inte så säker att den är självklar som bränsleval. Bolaget ansökan ska därmed bifallas.

Bolaget har därefter förtydligat att ambitionen att gå över till naturgas vid byte av ugnar kvarstår men att det slutliga beslutet i frågan måste tas senare.

Utredningsuppdrag U6

Bolaget hemställer att Mark- och miljödomstolen skjuter fram tiden för när energiutredningen ska redovisas till dess att de nya anläggningsdelarna är i drift. Den föreskriva utredningen är mycket omfattande och kostnadskrävande och det torde ha varit miljödomstolens uppfattning, och även Bolagets vid tiden för huvudförhandlingen, att uppförandet av de nya anläggningarna var nära förestående i tiden och att energiutredningen skulle utföras med utgångspunkt från de nyuppförda anläggningarna för att se vilka åtgärder som därefter vore möjliga och motiverade att genomföra. En utredning i nuvarande situation torde komma fram till ett antal åtgärder som vore möjliga och kanske även motiverade men ekonomiskt orimliga, varvid kostnaden för utredningen, troligen inte understigande 1 MSEK enbart i konsultkostnader, skulle komma till slutsatsen att några åtgärder inte vore rimliga att kräva. Bolaget uppfattar således en utredning i nuläget som utan praktiskt värde och bortkastade medel. Däremot anser Bolaget att motsvarande utredning efter att de nya anläggningarna uppförts vore meningsfull.

Övrigt

Syftet med andrahandsyrkandet är att få tid för att få tillgång till en större mängd investeringsmedel.

Bolaget bedömer det viktigt att bolaget, oaktat övergång till naturgas som bränsle, har möjlighet att använda olja som bränsle även vid användning av naturgas som huvudbränsle för att ha möjlighet att driva anläggningen vid problem med naturgasleveranserna.

Sammanfattningsvis är det mycket viktigt att bolaget i nuläget inte måste investera betydande belopp som inte är miljömässigt motiverade, såsom övergång till naturgas och installation av lågnox-brännare när utsläppen har minskat kraftigt tack vare övergången till extremt lågsvavlig olja. Varaktigheten av finanskrisen är en omständighet som inte var känd när tillståndet meddelades och det är uppenbart att villkoret är strängare än nödvändigt nu när utsläppen av såväl svaveldioxid som kväveoxider kunnat minskas så kraftigt med den extremt lågsvavliga oljan.

INKOMNA YTTRANDE

Länsstyrelsen (ab 9) tillstyrker, i enlighet med Nynas AB:s yrkande, ändring av villkor 2 till villkor för utsläpp av SO₂ och NO_x, att den uppskjutna frågan U1 och den provisoriska föreskriften P1 upphävs, samt att tiden för U6 förlängs.

Länsstyrelsen yrkar att ett villkor fastställs som reglerar att eldningsolja som används vid Nynas inte får överstiga 0,05 % svavel. Länsstyrelsen har vidare anfört följande. Miljödomstolen har i deldom 2010-03-30, i motiveringen till villkor 2, skrivit att en övergång till naturgas tillsammans med användning av låg NO_x-brännare inte medför oskäligen kostnader för NO_x-reduktion.

Nynas har i ansökan om ändring av villkoret framfört att man efter mer detaljerade studier funnit att kostnaderna för processugnar, låg-NO_x-brännare och övergång till naturgas är avsevärt mycket högre än de uppgifter som fanns tillgängliga 2010. Kostnaden för nya processugnar beräknades då till ca 65 MSEK. De totala

kostnaderna med ombyggd ångpanna, låg-NO_x- brännare samt anläggningar för naturgas har nu beräknats till 164 MSEK. Bolaget har beräknat kostnaden för att konvertera befintliga ugnar och den ena ångpannan till naturgas samt utrusta den med låg-NO_x-brännare till 72 MSEK. Nynas har bytt användningen av eldningsolja med 0,4 % svavel till olja med 0,05 % svavel. Detta medför att utsläppen minskar vid en årlig omsättning av 450 000 ton från 76 ton till 10 ton SO₂ och från 66 till 23 ton NO_x per år. Vid en omsättning av 550 000 ton råolja per år beräknas SO₂ utsläppet minska från 106 ton per år till 14 ton per år och utsläppet av NO_x från 85 till 28 ton per år till följd av minskat svavelinnehåll i oljan. Vid en jämförelse med draft för Refining of Mineral Oil and Gas från mars 2012 bedömer Länsstyrelsen att utsläppsnivåerna vid användning av lågsvavlig olja ligger inom det område som anges som BAT för utsläpp av SO₂ och för utsläpp av NO_x. Låg-NO_x- brännare är BAT enligt de Bref dokument som Nynas omfattas av. Nynas har redovisat en kostnad för ytterligare reduktion av SO₂ och NO_x till ca 345-425 kr per renat kg med låg-NO_x- brännare vid konvertering av befintlig utrustning som bedömts vara den minst kostsamma lösningen. Länsstyrelsen bedömer inte att det är rimligt att ställa krav på ytterligare rening av SO₂ och NO_x med den kostnad som redovisats. Länsstyrelsen anser att utsläppet av SO₂ och NO_x ska regleras proportionellt mot produktionsvolymen och att anser det motiverat att den eldningsolja som används högst ska få innehålla 0,05 % svavel. Länsstyrelsen bedömer att Nynas förstahandsyrkande kan tillstyrkas och att den uppskjutna frågan U1 och den provisoriska föreskriften P1 upphävs. Länsstyrelsen bedömer också att det är skäligt att tiden för redovisning av U6 om energihushållning förlängs enligt Nynas förslag.

Göteborgs Stad, Miljö-och klimatnämnden (ab 7) har yttrat sig enligt följande. Dåvarande miljönämnden har i yttranden 2009-09-15 samt 2010-01-13 framfört synpunkter på bolagets ansökan om utökad verksamhet. I dessa yttranden har nämnden bland annat tagit upp frågan om naturgasövergång och meddelat att det är angeläget att övergång till användning av naturgas sker och att oljeanvändningen som processbränsle fasas ut så snart som möjligt. Vidare har nämnden lämnat synpunkten att det är viktigt att Nynäs AB aktivt och kontinuerligt arbetar med att minska miljöpåverkan från bolagets transporter. Miljö- och klimatnämnden

vidhåller sina tidigare synpunkter men bedömer att bolagets önskemål om förlängning av tid till den 31 december 2019 kan beviljas med anledning av rådande ekonomiska läge och förutsättningar. Oavsett om det framöver blir aktuellt med biogas som ersättare till naturgasen bedömer nämnden att bolaget bör arbeta för att byta ut eldningsolja så snart som möjligt. Nämndens uppfattning är att en eventuell framtida konvertering från naturgas till biogas sannolikt är mindre omfattande än övergång från olja till gas.

MSB och Havs- och vattenmyndigheten har meddelat att man avstår från att yttra sig.

BEMÖTANDE AV INKOMNA YTTRANDE

Bolaget har bemött inkomna yttrande enligt följande (ab 11).

Bemötande av yttrande från Göteborgs Stad, miljö- och klimatanmännen. - Bolaget motsätter sig utbyte av olja till naturgas av de skäl som anges i ansökan. Syftet med villkor 2 i miljödomstolens dom - att genom byte av huvudbränsle kraftigt minska utsläppen av svaveldioxid och kväveoxider - har uppfyllts genom bytet till extremt lågsvavlig olja. Kostnaden för den ytterligare minskning av dessa utsläpp som ett byte till naturgas skulle ge är orimlig, oavsett verksamhet, och inom överskådlig tid inte ekonomiskt genomförbar. Det är inte den tekniska konverteringen från naturgas till biogas som främst oroar bolaget utan att biogasens kommande innehåll inte är känt och att det därför inte är möjligt att säga om biogasen kommer att fungera i produktionen eller inte.

Bemötande av yttrande från länsstyrelsen. - Länsstyrelsen tillstyrker bolagets förstahandsyrkande samt yrkar att ett villkor fastställs som reglerar att eldningsoljan vid raffinaderiet inte får överstiga 0,05 % svavel. Bolaget medger länsstyrelsens föreslagna villkor om svavelhalt. Länsstyrelsen anger i sina skäl att den anser att utsläppet av SO₂ och NO_x ska regleras proportionellt mot produktionsvolymen. Nynas uppfattar att detta kommer till uttryck i villkorsförslaget om att den eldningsolja som används högst ska få innehålla 0,05 % svavel. Det är inte möjligt

att reglera utsläppen proportionellt mot produktionsvolymen eftersom en stor del av eldningsoljan används för uppvärmning av lagercisterner, vilket medför att förbrukningen av eldningsolja inte står i direkt proportion mot produktionsvolymen. Länsstyrelsens förslag till villkor om bränslets svavelhalt är däremot det bästa sättet att uppnå den proportionalitet som länsstyrelsen eftersträvar när det inte är möjligt att reglera utsläppen proportionellt mot produktionsvolymen. Bolaget anser att länsstyrelsens villkorsförslag är bättre än det av bolaget ansökta och hemställer därför i första hand att villkor 2 upphävs och ersätts med länsstyrelsens förslag i stället för med bolagets. På detta sätt säkerställs både att utsläppen genom valet av huvudbränsle hålls låga och att kontrollen av villkoret kraftigt förenklas. Med länsstyrelsens villkorsförslag är det inte motiverat med ett mängdvillkor. Bolagets förslag i ansökan kräver troligen mätningar för att uppfylla kraven på kontroll. Länsstyrelsens förslag avseende svavelhalt i oljan kan kontrolleras genom redovisning av inköpt eldningsolja. Vad avser formuleringen av bolagets ansökta villkor har bolaget uppmärksammat att det inte av villkorets ordalydelse framgår av det yrkade villkoret att utsläppen, såsom nuvarande villkor 2, avser verksamhetens huvudbränsle, d.v.s. eldningsoljan. Bolagets villkorsförslag i ansökan avser utsläppen vid användning av verksamhetens huvudbränsle, den extremt lågsvavliga oljan, på samma sätt som villkor 2 avser att minska anläggningens omgivningspåverkan genom byte av huvudbränsle. Förutom utsläppen från huvudbränslet sker visst utsläpp av svaveldioxid och kväveoxider genom att toppgaserna från AD- och VD- kolonnerna och gaserna från bitumenoxidationen leds till förbränning i ugnarna för att reducera utsläppet av VOC och lukt. Förbränningen av dessa gaser har inte något med bränslet att göra, oavsett om det är olja eller naturgas. Gaserna innehåller dock svavel, vilket innebär att det är viktigt att, om det skulle föreskrivas ett mängdvillkor, det av villkoret framgår att det avser utsläppen från oljan/bränslet. Bolagets beräkning av de redovisade utsläppen av svavel utgår från innehållet i bränslena eldningsolja 5, extremt lågsvavlig olja samt naturgas. Halter och flöden av de gasströmmar som av reduktionsskäl leds till förbränning mäts inte. Förbränningen av ovanstående gaser utgör en del av de i ansökan redovisade mängderna kväveoxider eftersom dessa grundar sig på mätningar av utgående rökgaser där de förbrända topp- och oxidationsgaserna ingår

i rökgaserna. Nynas har också noterat att yrkandena avseende den uppskjutna frågan U1 och den provisoriska föreskriften P1 måste handläggas i mål M 3560-08. Länsstyrelsen har som framgått inget att erinra mot förstahandsyrkandet som följdriktigt omfattar även U1 och P1.

Bolaget yrkar således vad avser villkor i första hand att Mark- och miljödomstolen upphäver villkor 2 och i stället föreskriver att "Eldningsolja som används vid raffinaderiet får inte överstiga 0,05 % svavel." Om Mark- och miljödomstolen skulle finna det nödvändigt, vilket bolaget således inte gör, att dessutom reglera mängden utsläpp från verksamhetens huvudbränsle måste villkoret för tydlighetens skull inledas med "Från verksamhetens huvudbränsle får, vid en genom sättnings av högst 550 000 ton råolja per år, utsläppen_."

DOMSKÄL

Bolaget har yrkat ändring av villkor 2 enligt 24 kap. 8 § miljöbalken. Av nämnda paragraf framgår att en tillståndsmyndighet får upphäva eller ändravillkor i en tillståndsdöm om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs, om villkoret är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades. Syftet med 24 kap. 8 § miljöbalken är att ge tillståndshavaren möjlighet att, under där angivna förutsättningar, åstadkomma villkorsändringar utan att behöva söka nytt tillstånd på andra villkor. Både bestämmelsens utformning och dess förarbeten ger vid handen att en ansökan om att ett villkor ska upphävas eller mildras ska behandlas restriktivt. (Se SOU 1966:65 s. 324 f., prop. 1969:28 s. 280, SOU 1996:103 s. 286 f. och prop. 1997/98:45 del 2 s. 259 f. samt Bjällås och Rahm, Miljöskyddslagen, 2 uppl. 1996 s. 135; jfr MÖD 2002:6 och 56 samt 2004:1 samt NJA 2010 s 77.)

Det aktuella villkoret rör övergång till naturgas (från olja) som huvudbränsle och installation av låg-NOx-brännare. Bolaget har angett att ekonomiska skäl i form av att investeringen blir dyrare än vad som tidigare beräknats och att rådande lågkonjunktur sedan 2008 utgör omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades och att villkoret därför ska ändras. Ytterligare skäl för att villkoret ska

ändras har varit att det föreligger osäkerhet om den framtida tillgången till naturgas. Vidare har bolaget åtagit sig att använda än mer lågsvavlig olja som huvudbränsle och därmed angett att villkoret om övergång till naturgas och låg-NOx-brännare är strängare än nödvändigt och därför ska ändras. Mark- och miljödomstolen bedömer nedan dessa frågor men inleder med att erinra om vad miljödomstolen uttryckte då tillståndet 2010-03-30 meddelades.

Utdrag ur tillståndsdomen 2010-03-30 m m

Dåvarande miljödomstolen angav i tillståndsdomen från 2010-03-30 bl.a. följande (s. 97):

En förutsättning för att tillstånd ska kunna ges till ansökt produktionsökning är emellertid att bolaget i huvudsak genomför aviserade byten av ugnar och pannor och att naturgas introduceras som huvudbränsle. Kostnaden eller andra olägenheter för att byta från olja till naturgas som huvudbränsle har inte visats vara oskälig, särskilt när hänsyn tas till de effekter på bolagets kostnader som är förknippade med systemet för handel med utsläppsrätter.

Miljödomstolen har således uttalat att det var en tillåtlighetsfråga att det skedde en övergång till naturgas annars hade tillstånd inte kunnat meddelas. Det ska vidare noteras att även om bolaget överklagade domen avseende andra villkor så överklagade bolaget inte villkoret om övergång till naturgas och i vart fall för ca två år sedan synes bolaget ha bedömt övergången som möjlig att genomföra.

Ovanstående förhållanden bör tas med i bedömningen av om villkoret går att ändra enligt 24 kap.8 § miljöbalken.

Ekonomisk lågkonjunktur

Bolaget har hävdat att rådande lågkonjunktur utgör en omständighet som inte förutsågs när tillståndet meddelades och att villkoret därmed kan ändras. Mark- och miljödomstolen gör bedömningen att en lågkonjunktur som lett till en svår ekonomisk situation för tillståndshavaren, såsom bolaget anger, skulle kunna vara ett skäl till villkorsändring.¹ Redan på den grunden skulle villkoret alltså kunna

¹ Miljöskyddslagen, Handbok i miljö rätt Ulf Bjällås Thomas Rahmn, Publica 1996, 2 uppl s 138.

ändras. Mot bakgrund av att frågan om övergång till naturgas i tillståndet från 2010-03-30 har angetts som en viktig del i bolagets arbete att få ned utsläppen till luft (SO₂ och NO_x) och som en förutsättning för tillåtligheten gör emellertid domstolen bedömningen att lågkonjunkturen inte ensam bör ligga till grund för villkorsändringen utan den bör bedömas ihop med övriga åberopade grunder.

Ny beräkning av kostnaderna

Bolaget uppger att tidigare kostnadsberäkningar för installering av nya processugnar inte visat sig stämma utan har ökat med nästan 100 Mkr från angivna 65 Mkr till 164 Mkr. Det är mot bakgrund av mindre efterfrågan på bolagets produkter och det ekonomiska läget i stort inte aktuellt att göra den investeringen nu. Kostnaderna för övergång till naturgas och för låg-NO_x-brännare på de gamla ugnarna anges till minst 72 Mkr varav investeringar hänförliga till ca 52 Mkr inte kan nyttigagöras i anläggningen efter det att bolaget bytt till nya ugnar.

Mark- och miljödomstolen finner att man i och för sig kan ta hänsyn till de nya kostnaderna men att det i huvudsak bör falla tillbaka på bolaget om man lämnat alltför optimistiska kostnadsberäkningar i den egentliga tillståndsprövningen. Det är ju dessa uppgifter domstolen lagt till grund för prövningen. Detta gör sig särskilt gällande när bytet av ugnar och pannor har angetts som en förutsättning för tillåtligheten. Kostnadsökningen som sådan kan enligt domstolens mening leda till att tiden i villkoret flyttas fram i enlighet med bolagets andrahandsyrkande. Kostnadsökningen bör dock inte ensam leda till att villkoret ändras enligt bolagets förstahandsyrkande. Kostnadsökningen kan istället, vid bedömningen av den frågan vägas in som en faktor tillsammans med övriga faktorer.

Den framtida tillgången på naturgas är osäker

Mark- och miljödomstolen finner först att bolaget i sin ansökan inför tillståndet 2010-03-30 tagit upp frågorna om att gå över till naturgas och redovisat vilka utsläppsminskningar detta skulle kunna ge. Det som nu i ansökan om villkorsändring anges om osäkerhet i fråga om framtida tillgång på naturgas förefaller endast vara spekulationer och det kan inte anses att bolaget styrkt att det

skulle vara svårt att få tillgång till naturgas. Vad som angetts om tillgången till naturgas är således inte tillräckligt skäl för att ändra villkoret.

Villkoret är strängare än nödvändigt

Av ansökan framgår att bolaget redan genom övergång till än mer lågsvavlig olja (från 0,4 % svavel till 0,05 % svavel) som huvudbränsle har reducerat utsläppen av SO₂ och NO_x. Utsläppen blir därmed avsevärt lägre än tidigare men inte lika låga som vid en övergång till naturgas. En övergång till naturgas skulle vid full produktion ytterligare sänka utsläppen av SO₂ från 20 ton till 1 ton och utsläppen av NO_x skulle sänkas från 37 ton till 22 ton. Kostnadsökningen för övergång till olja med 0,05 % svavel har vid full produktion av bolaget uppskattats öka från 114 miljoner kronor till 122 miljoner kronor dvs. en ökning på 8 miljoner kronor. Övergången till naturgas har uppskattats till någonstans från 72 till 164 miljoner kronor, beroende av om de nya processungarna installeras eller inte.

Länsstyrelsen har tillstyrkt villkorsändringen och anfört att utsläppen ligger inom det som draft för Refining of Mineral Oil and Gas från mars 2012 anger som BAT för SO₂ och NO_x. Ytterligare investeringar för rening kan inte anses rimliga. Göteborgs Stad Miljö- och Klimatnämnden har inte tillstyrkt att villkoret upphävs utan endast tillstyrkt att tiden i villkoret förlängs till den 31 december 2019.

Mark- och miljödomstolen instämmer i bolagets och länsstyrelsens bedömning att det inte kan anses rimligt att till angivna kostnader ställa krav på ytterligare rening av utsläpp som redan klarar BAT. Mot den bakgrunden bör inte heller miljödomstolens tidigare uttalande att övergången till naturgas ska vara en förutsättning för tillåtligheten numera hindra att man genom andra åtgärder kan nå de nivåer som anges för BAT. Villkoret om övergång till naturgas kan därför bedömas som strängare än nödvändigt och är möjligt att ändra i enlighet med bolagets förstahandsyrkande. Det bör dock föras med de av bolaget angivna utsläppsbegränsningarna.

Sammantagen bedömning av frågan om villkor 2 kan ändras.

Vid en sammantagen bedömning finner mark- och miljödomstolen att ett villkor om övergång till olja med en svavelhalt på högst 0,05 % är tillräcklig ur miljösynpunkt. Det är inte rimligt att i dagsläget tvinga bolaget till ytterligare investeringar som angetts ovan för att uppnå den ytterligare utsläppsminskning som övergång till naturgas senast den 31 december 2015 skulle ge.

Villkoret kan därmed ändras i huvudsak i enlighet med bolagets förstahandsyrkande och med tillägg för angivna utsläppsbegränsningar.

Det noteras att bolagets ambition då tillståndet gavs 2010-03-30 var att gå över till naturgas när ugnarna skulle bytas men att det inte skulle fastställas datum för detta. Den ambitionen bör, i enlighet med vad bolaget uppgett för domstolen, trots den nu beviljade villkorsändringen kvarstå. Bolaget bör alltjämt som ett huvudalternativ överväga att övergå till naturgas eller annat mer miljöanpassat bränsle vid byte av ugnarna.

Utredningsvillkor U 1 och provisorisk föreskrift P 1

I enlighet med att villkor två ändras så att övergång till naturgas och installation av låg-NOx-brännare inte längre anges till visst datum bör även utredningsvillkor U 1 och ändras så att utredningen om utsläpp av kväveoxider från hela anläggningen ska utföras efter övergången till lågsavlig (0,05 % S) olja. I enlighet med vad som redan gäller ska resultatet från U 1 ges in så snart som möjligt dock senast den 30 juni 2016.

Prövotidsföreskriften P 1 blir delvis överflödigt då utsläpp av kväveoxider från huvudbränslet regleras i det nya villkor 2. Eftersom P 1 reglerar hela anläggningen bör dock föreskriften tillsvidare kvarstå men på nivån 45 ton per år.

Förlängning av tiden för redovisning av utredningsvillkor U 6

Bolaget har yrkat att tidpunkten för när den uppskjutna frågan U6 ska redovisas ändras till tre år efter att samtliga enheter av AD-ugn, VD-ugn, hetoljepannan och

ångpannan bytts ut eftersom det inte är ändamålsenligt att göra dessa utredningar på befintlig utrustning. Yrkandet har tillstyrkts av länsstyrelsen.

Mark- och miljödomstolen gör först bedömningen att ändring av provisoriska villkor och även ändring av tidpunkt för redovisning av utredningar kan ändras utan att förutsättningarna i 24 kap. 8 § miljöbalken är uppfyllda, jfr MÖD 2006:39.

Trots vad som sagts ovan gör mark- och miljödomstolen nu bedömningen att uppskjutandet av redovisningen till en tidpunkt som ligger tre år efter en i sin tur obestämd tidpunkt inte kan anses stämma med stadgandet i 22 kap. 27 § tredje stycket miljöbalken att en uppskjuten fråga ska avgöras så fort som möjligt. Tidpunkten som idag är angiven till senast den 30 juni 2016 bör därför kvarstå. Detta bör gälla så länge det inte uppstått mer konkreta skäl till att förlänga tiden. Den frågan får då prövas efter begäran från bolaget som därvid bör ange ett datum och inte en obestämd tidpunkt.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 425)

Överklagande senast den 30 januari 2013.

Peter Ardö

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Peter Ardö, ordförande, och tekniska rådet Jolanta Green samt de särskilda ledamöterna Roland Löfblad och Åke Larsson



ANVISNING FÖR HUR MAN ÖVERKLAGAR - DOM I MÅL DÄR MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN ÄR FÖRSTA INSTANS

Den som vill överklaga mark- och miljödomstolens dom ska göra detta skriftligen. **Skrivelsen ska skickas eller lämnas till mark- och miljödomstolen.** Överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt.

Överklagandet ska ha kommit in till mark- och miljödomstolen **inom tre veckor** från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i domen.

Har ena parten överklagat domen i rätt tid, får också motparten överklaga domen (s.k. **anslutningsöverklagande**) även om den vanliga tiden för överklagande har gått ut. Överklagandet ska också i detta fall skickas eller lämnas till mark- och miljödomstolen **inom en vecka** från den i domen angivna sista dagen för överklagande. Om det första överklagandet återkallas eller förfaller kan inte heller anslutningsöverklagandet prövas.

För att ett överklagande ska kunna tas upp krävs att Mark- och miljööverdomstolen lämnar **prövningstillstånd**. Det görs om:

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står mark- och miljödomstolens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen varför klaganden anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om:

1. den dom som överklagas med angivande av mark- och miljödomstolens namn samt datum för domen och målnummer,
2. den ändring av mark- och miljödomstolens dom som klaganden vill få till stånd,
3. grunderna (skälen) för överklagandet och i vilket avseende mark- och miljödomstolens domskäl enligt klagandens mening är oriktiga,
4. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
5. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Har en omständighet eller ett bevis som åberopas i Mark- och miljööverdomstolen inte lagts fram tidigare, ska klaganden förklara anledningen till omständigheten eller beviset inte åberopats i mark- och miljödomstolen. **Skriftliga bevis** som inte lagts fram tidigare ska ges in samtidigt med överklagandet. Vill klaganden att det ska hållas ett förnyat förhör eller en förnyad syn på stället, ska han eller hon ange det och skälen till detta. Klaganden ska också ange om han eller hon vill att motparten ska infinna sig personligen vid huvudförhandling i Mark- och miljööverdomstolen.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans/hennes ombud. Till överklagandet ska bifogas lika många kopior av skrivelsen som det finns motparter i målet. Har inte klaganden bifogat tillräckligt antal kopior, framställs de kopior som behövs på klagandens bekostnad.

Om ni tidigare informerats om att **förenklad delgivning** kan komma att användas med er i målet/ärendet, kan sådant delgivningssätt också komma att användas med er i högre instanser om någon överklagar avgörandet dit.

Ytterligare upplysningar lämnas av mark- och miljödomstolen. Adress och telefonnummer finns på första sidan av domen.