

# Slutplädering - Huvudförhandling Preemraff

Oscar Alarik, Naturskyddsföreningen  
2020-03-12

Vi vill inleda med att det är positivt att bolaget vitsordar vad vi anförde om klimatfrågornas allvar och hur bråttom det är att minska utsläppen. Preem har under målet visat prov på att man har ambitiösa visioner och en öppenhet för omställning från oljeindustri till framtidens energikällor.

Men som vi sett av flera presentationer, inte minst Kevin Andersons och Martin Hedbergs, befinner vi oss i en situation som gör att vi måste kasta av oss gamla invanda sätt att resonera. Det som för några decennier sedan var en ansamling av problem som kunde ha avhjälpats med ganska små korrigeringar av samhällets funktionssätt – har på grund av vår senfärdighet vuxit till ett närmast oöverstigligt berg.

Det blir därför djupt problematiskt när Preem vill att samhället ska ge dem ett bindande tillstånd för evigt för drastiskt ökade utsläpp av koldioxid – samtidigt som man själva inte anser sig kunna förbinda sig till några som helst bindande åtaganden eller ens ett slutdatum för sin fossila produktion.

## Vi konstaterar att Preemraff:

- Inte visat att stoppregeln inte skulle vara tillämplig i målet.
- Inte visat att bestämmelsen i balken om tidsbegränsning skulle vara "inaktuell", som man hävdar.
- Inte lyckats visa att det finns hinder i svensk eller EU:s lagstiftning för Sverige att hindra nya tillstånd som innebär ökade koldioxidutsläpp med stoppregeln.
- Inte lyckats motbevisa det faktum att ett tillkommande utsläpp om 1 miljon ton koldioxid om året allvarligt försvårar klimatarbetet och uppnåendet av Sveriges klimatmål.
- Inte lyckats förklara i vilken utsträckning eller under vilka förutsättningar Preem kommer att anse sig förbundna av sina klimatlöften. Tvärtom har det framkommit att löfterna inte kan ges relevanta i målet.
- Inte visat att det är tekniskt och praktiskt möjligt att ersätta råolja med bioråvaror, i vilken mängd det skulle kunna ske, eller vad klimatnyttan med detta skulle bestå i.
- Inte visat hur man ska ersätta fossilgasen, vilket utgör en stor andel av de 1 miljon ton nya utsläppen per år. Enligt bolagets egna uppgifter i en rapport från RISE anges att de nu befintliga elledningarna inte har kapacitet nog för elektrolys i den omfattning som skulle behövas. Detta har inte heller bestridits av Preem.
- Inte förebringat några bindande avtal eller liknande när det gäller CCS, och inte heller hur CCS skulle kunna bli "företagsekonomiskt lönsamt", som förbehållet i yttrandet i februari lyder.
- Bolaget har också framställt en mängd påståenden om effektivitet och minskningar av utsläppen användarleden och annat, som man inte underbyggt med rapporter eller andra underlag.

## Något om utsläppen i relation till det svenska klimatarbetet

- Som redovisas i regeringens klimatpolitiska handlingsplan räcker inte de styrmedel som finns på plats idag på långa vägar för att få ner utsläppen från industrin. Detsamma gäller för de industrier som ingår i EU:s utsläppshandelssystem, bland annat raffinaderier.
- Enligt Naturvårdsverket måste vi minska utsläppen med 5-8 procent om året för att klara nettonollmålet till 2045. Det motsvarar en årlig minskning av koldioxidutsläppen på 2-3 miljoner ton om året.
- Utsläppsminskningarna i Sverige har de senaste åren varit betydligt mindre, runt 1 procent om året.
- Regeringen har nyligen lämnat en proposition till riksdagen om "Klimatpolitisk handlingsplan (Prop. 2019/20:65).
- Klimatpolitiska rådets rapport för 2020 publicerades idag. I rapporten är klimatpolitiska rådets bedömning "att handlingsplanen kan förväntas ge en tillkommande utsläppsminskning på omkring 1–1,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter till år 2023 jämfört med den utveckling som skulle ha skett utan handlingsplanen. Det motsvarar 2–3 procent av utsläppen av växthusgaser i Sverige. Om planens ambitioner skulle förverkligas fullt ut inklusive bästa möjliga samverkan med övriga aktörer, och samtliga insatser bli genomförda på ett verkningsfullt sätt, skulle planen kunna få betydande effekt på längre sikt."
- Ett ökat utsläpp från Preemraff med 1 miljon ton om året är alltså ett allvarligt bakslag. Det är nästan lika mycket som hela svenska klimathandlingsplanens 132 åtgärder väntas få som effekt på utsläppen.

## Stoppregeln

- Det finns ju nu faktiskt en juridisk figur som passar som hand i handske till den här situationen, slutavvägningen i miljöbalken.
- Vi har visat att ett avslag med hänvisning till stoppregeln i miljöbalken, är tillämplig i målet: Professor Kevin Andersson och meteorolog Martin Hedberg har med all önskvärd klarhet visat att utsläppsökningarna är så stora att de helt klart utgör skada för både miljön och mänsklig hälsa. Stoppregeln är i alla högsta grad tillämplig.
- Även Naturvårdsverket och länsstyrelsen har konstaterat att inget hinder föreligger för att använda stoppregeln i sina anföranden.
- Enligt förarbetena ska miljömålen få genomslag i tillämpningen av miljöbalken, och detta mål handlar en av de punktkällor som ensamt har en ytterst stor påverkan på om klimatmålen över huvud taget kan genomföras.

- Det är över huvud taget svårt att föreställa sig när stoppregeln skulle vara tillämplig, om inte i det här fallet. En utökning om 1 miljon ton koldioxid per år, när resten av samhället strävar av alla krafter att stävja sina utsläpp.

## EU-regleringen

- Det är svårt för oss att ge ett bra kommentar på Preems utveckling av grunderna om stoppregeln så här sent i processen.
- Naturskyddsföreningen vidhåller att EU-reglerna om utsläppshandelssystemet inte utgör något hinder för att tillämpa stoppregeln. Det följer av ordalydelsen att det endast är gränsvärden för koldioxid som förbjuds.
- Preem hänvisar till Norstedts kommentar till MB 16:2c, som är mycket knapphändig. Där nämner mycket riktigt författaren att myndigheterna inte kan ställa krav om gränsvärden och "bästa möjliga teknik" om syftet är att begränsa utsläppen av koldioxidutsläpp.
- Naturskyddsföreningen gör gällande att det är stor skillnad mellan att ställa sådana krav och att tillämpa stoppregeln. Kommentarförfattarens uppfattning att man inte kan föreskriva andra krav om "bästa möjliga teknik" än de som finns i aktuella BREF-dokument beror antagligen på att dessa krav grundas just på samma direktiv som det aktuella förbudet föreskrivs i, industriutsläppsdirektivet. Vi menar därför att uttalandet inte har den innebörd som Preem menar.
- Som jag uppfattade saken menade Preem att ett avslag på ansökan på grundval av stoppregeln skulle vara samma sak som att sätta villkor till noll. Vi bestrider detta. Det är en fundamental skillnad mellan att inte tillåta nya utsläpp och ange gränsvärden eller villkor. I det ena fallet hindrar man verksamheten som sådan eftersom man funnit att den inte är möjlig att tillåta, i det andra fallet finner man att den kan tillåtas om man reglerar verksamheten med olika försiktighetsmått.
- Preem ansåg också att en tillämpning av stoppregeln skulle stå i strid med utsläppshandelldirektivets syften om att samreglera de europeiska utsläppen.
- Vi vill poängtera att det rör sig om utsläppshandelns sekundära syften om kostnadseffektivitet med mera. Vi bestrider att direktivets sekundära syften skulle kunna innebära att förbudet mot gränsvärden skulle ges en vidare tolkning, så att alla ingripanden och restriktioner mot koldioxidutsläpp skulle omfattas av förbudet.
- Vi gör gällande att inom EU-rätten i allmänhet tolkas efter ordalydelsen, när den står i överensstämmelse med huvudsyftet.
- Utsläppshandelldirektivets huvudsyfte är att minska klimatpåverkan, och ett avslag på Preems ansökan skulle klart vara i enlighet med direktivets huvudsyfte. Därmed är det oproblematiskt att gå på ordalydelsen när det gäller förbudet mot "gränsvärden". Det motsäger inte en tillämpning av stoppregeln.
- Klimatpolitiska rådets uttalande i den rapport som kom idag sa följande: "EU:s utsläppshandelssystem och energi- och koldioxidskatten skapar ett grundläggande ekonomiskt incitament till omställning, men det är i dag för svagt för att tillräckligt

snabbt driva fram de investeringar som behövs för att nå noll nettoutsläpp. Vår analys visar därför att en stor del av industrins utsläpp till viss del adresseras av dagens styrmedel men också att inga av de centrala lösningarna som kan reducera industrins utsläpp till noll adresseras väl”.

För att klara klimatmålen behöver vi alltså ha regleringar parallellt med utsläppshandelssystemet.

- Vi tycker att det vore beklagligt om utsläppshandelssystemet skulle läggas till grund för att tillåta massiva nya utsläpp och bygga Sveriges största enskilda utsläppskälla. Det skulle vara ett bakvänt sätt att använda en lagstiftning som är till för att minska klimatpåverkan.

### **Preems klimatlöften**

- Om det var så att Preem verkligen avsåg att uppfylla sina klimatlöften, så kan man tänka sig att bolaget inte skulle vara främmande för någon form av reglering av dessa. Men vartenda åtagande är försedd med friskrivningar, som i det senaste yttrandet preciserades till att bolagets klimatlöften endast gällde ”om det är företagsekonomisk lönsamt”.
- Det måste beskrivas som en betydande friskrivning.
- Bolaget har som klimatlöfte att uppnå nettonoll-utsläpp – men i ansökan finns det delar som på ett fundamentalt sätt motsäger dessa ambitioner, genom en storsatsning på en teknik som förutsätter stora mängder fossilgas som sedan kommer att vara mycket svår att avveckla på grund bland annat dålig tillgång till elkraft på platsen.
- I Naturskyddsföreningens yttrande från i december visade vi att Preem inte ansett sig bundna av tidigare utfästelser om utsläppsminskningar, framförallt Preems mål om att minska utsläppen i koncernen med 10,5 procent från 2009 års nivå. Vi anser att detta är en talande omständighet för hur även Preems klimatlöften ska bedömas i detta mål. Vi gjorde gällande att bolaget bara klarat målet vissa år.
- I yttrandet från i februari visade Preem på uppgifter om att detta var riktigt, men framhöll att man visst nått sitt utsläppsmål tre gånger sedan 2010. (sidan 21).
- Det framgår emellertid av årsredovisningarna att Preemraff Lysekil hade revisionsstopp två av dessa tre år, nämligen år 2013 och i fjol, 2019 i över två månader. Och att Preem även 2013 hade ett stopp för ”inspektion, reparation och katalysatorbyte”.
- De enda år Preem klarat sitt mål är när man av olika skäl stängt ner hela Lysekilsanläggningen under en betydande del av året. Det är något som man bör beakta när man bedömer bolagets klimatlöften.

S. 6, andra stycket; Här hänvisas till Preems årsredovisning 2010. Det är riktigt att där angavs som strategiskt mål att minska CO<sub>2</sub>-utsläppen med 10,5 procent från 2,27 Mton, dvs. till mindre än 2,04 Mton. Av tabellen nedan kan utläsas att bolaget under tre år sedan dess också har haft ett utsläpp som understiger denna nivå.

CO <sub>2</sub> <sup>26</sup>	GOR	LYR	Preem
2007	475	1628	2103
2008	539	1771	2310
2009	497	1778	<b>2275</b>
2010	557	1673	2230
2011	473	1735	2209
2012	516	1823	2339
2013	510	1457	<b>1968</b>
2014	511	1640	2151
2015	533	1709	2242
2016	504	1428	<b>1932</b>
2017	461	1584	2045
2018	536	1625	2161
2019 <sup>27</sup>	570	1110	<b>1680</b>

"Den största orsaken till vår lägre omsättning har sin naturliga förklaring i en minskad produktion på grund av planerat underhåll och översyn av vårt största raffinaderi i Lysekil" (Preem, "revisionsstopp medför minskade intäkter för Preem", 28 nov 2013)

"Produktion... i Lysekil genomfördes ett underhållsstopp för inspektion, reparation och katalysatorbyte" (Preem, årsredovisning 2016, sidan 2.)

"Vårt sjätte år släcks hela Preems raffinaderi i Lysekil ner för revision (...). Höstens stopp pågick i totalt 67 dagar, inklusive nedsläckning och uppstart". (Revisionsstoppechefen på Preem, Håkan Hermansson, webbsidan "Underhåll", 2020)

## Avslutning

- Ett avslag skulle skicka en signal till samhället om att omställningen nu börjat med all kraft. Preem har efterfrågat tydliga signaler. Ett avslag på ansökan om att släppa ut så mycket koldioxid att de svenska klimatmålen försvåras, det är en sådan tydlig signal. Det skulle stärka Sveriges roll i klimatarbetet internationellt, och sända en välbehövlig positiv signal till en på goda grunder oroad allmänhet.
- Av vad som framkommit under huvudförhandlingen talar allt emot att bifalla Preems ansökan. Ett juridiskt bindande tillstånd som gäller för evigt till att släppa ut en miljon ton koldioxid per år – mot icke juridiskt bindande utfästelser om att få ner utsläppen senare.
- Vi menar att det är exakt det förhållningssätt som gjort att vi idag befinner oss i dagens situation, där klimatförändringarna undergräver de mänskliga samhällenas existens.