



Arla Foods AB

Ombud:
Advokaten Susanne Åberg Witt-Strömer
sws@alrutz.se

Elektronisk delgivning

Ansökan om dispens enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen

Miljöprövningsdelegationens beslut

Miljöprövningsdelegationen avslår ansökan om dispens.

Redogörelse för ärendet

Bakgrunden till ansökan

Vid sin anläggning i Götene tillverkar Arla Foods AB (Arla) ost och matfett samt förädlar ost. Anläggningen klarar inte att följa utsläppsvärdet för totalkväve enligt BAT-AEL.

Hur ansökan har handlagts hos Miljöprövningsdelegationen

Ansökan om dispens kom in till Miljöprövningsdelegationen den 15 juni 2023. Ansökan har kungjorts på Länsstyrelsens anslagstavla och webbplats. Ansökan har remitterats till Länsstyrelsen och Miljö- och bygglovnämnden i Götene kommun (tillsynsmyndighet). Länsstyrelsen har yttrat sig. Miljö- och bygglovnämnden har avstått från att yttra sig.

Sökanden har fått tillfälle att bemöta yttrandet.

Vad ansökan avser

Arla Foods AB (sökanden) yrkar att Miljöprövningsdelegationen lämnar sökanden tidsbegränsad dispens från begränsningsvärdet för utsläpp av totalkväve (TN) i BAT 12, tabell 1, i Kommissionens

genomförandebeslut av den 12 november 2019 om fastställande av BAT-slutsatser för livsmedels-, dryckes- och mjölkindustrin 2019/2031 för sökandens anläggning i Götene. Dispensen ska gälla till och med den 31 december 2027.

Under dispensperioden ska följande utsläppsvärde gälla för totalkväve.

Utsläppet av totalkväve får uppgå till högst 80 mg/l som dygnsmedelvärde och högst 60 mg/l som månadsmedelvärde.

Sökandens argument för dispens

Arla har uppmärksammats på att BAT-slutsatserna för livsmedels-, dryckes- och mjölkindustrin gäller för verksamheten och att AEL-värdena ska följas den 4 december 2023. Vid en genomgång av dessa har det visat sig att samtliga värden innehålls som månadsmedelvärden, vilket är det som gäller enligt Arlas tillståndsvillkor och därmed också det sätt på vilket riktvärdena kontrollerats, med undantag för totalkväve. Arla har därför gett AFRY i uppdrag att utreda och föreslå vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas för att klara BAT-AEL-värdet för totalkväve. Flera och stegvis vidtagna åtgärder har föreslagits och kommer att vidtas. En omständighet i sammanhanget är också att Arla och Semper, som driver sina verksamheter med stöd av samma tillstånd, har inlett arbetet med att söka nya och separata tillstånd. Inom ramen för detta arbete pågår också utredningar med att finna lämpliga lösningar för att behandla de olika avloppsvattnen från verksamheten. Åtgärderna kommer dock inte att fullt ut kunna genomföras till den 4 december 2023.

Det finns i dag inte någon teknisk möjlighet att klara de värden som anges i tabell 1 i BAT 12. Den enda möjligheten skulle vara att avbryta produktionen vid både Arla och Semper. Detta skulle ge enorma konsekvenser för både livsmedelsförsörjningen och de mjölkproducerande bönderna samt naturligtvis för bolagen. Omräknat till kostnader skulle dessa vara oproportionerligt höga jämfört med miljönyttan av att stoppa utsläppet för att kunna följa det lägre BAT-AEL-värdet för totalkväve. Arla är därför i behov av dispens till dess att det finns en fungerande reningsanläggning som kan behandla avloppsvattnet från verksamheten, det vill säga att det är tekniskt möjligt att nå utsläppsvärdet.

Av det tekniska underlaget, som Arla åberopar, framgår bland annat följande.

Processvatten från Arlas och Sempers anläggningar leds uppdelat i olika delströmmar. En av dessa leds till recipienten Göteneån via en dammanläggning/våtmark. Den delströmmen består i huvudsak av filterpermeat, kondensat och dagvatten. Då reningskapacitet för flödet i dag saknas finns ingen teknisk möjlighet att klara BAT-AEL-intervalllets övre gräns för totalkväve, 20 mg/l som dygnsmedel. Mottagaren av det mer förorenade processavloppsvattnet, det kommunala reningsverket som ägs och drivs Götene Vatten och Värme (GVV) belastar samma recipient nedströms Arlas och Sempers anläggningar men är kapacitetsmässigt begränsat. GVV har kväverensningssteg. Arlas och Sempers processavlopp behandlas i fettavskiljare före avledning till GVV.

Arla genomför just nu kompletterande åtgärder med nya filter och membran för att förbättra processerna med koncentrerings av vassle och skummjolk, vilket förväntas minska mängden kväve i permeaten som leds till våtmarken. Koncentraten leds tillbaka till produkterna.

Ett nytt RO/ROP (omvänd osmos/polishfilter) för skummjolk kommer att installeras och senare kommer också UF/RO/ROP (ultrafiltrering/omvänd osmos/polishfilter) för koncentrerings av vassle att installeras. Polish-filtren (ROP) är mycket täta RO-filter som installeras i syfte att producera ett vatten som har så hög renhet att det kan ersätta vatten av dricksvattenkvalitet i processen och därigenom minska Arlas totala vattenförbrukning, vilket även gör att flödet till våtmarken kommer att minska.

Utvärdering av filtren och försök att optimera driften i processen kommer ge svar på om ytterligare reningsåtgärder krävs för att klara BAT-villkoren i utsläppet till våtmark. Då påbörjas förstudie om ytterligare reningssteg.

Leverantören har preliminärt uppskattat att det blir en sänkning av totalkvävehalten till nivån 25–50 mg/l efter det att filtren är installerade, tidigast andra halvåret 2024. Eftersom BAT-AEL-intervallet är 2–20 mg/l totalkväve kommer ytterligare förbättring och/eller kompletterande åtgärder sannolikt att krävas för att uppfylla kravet.

Yttranden från myndigheter i sammanfattning

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen tillstyrker att en tidsbegränsad dispens ges enligt sökandens yrkande.

Länsstyrelsen bedömer samtidigt av ansökan att det inte helt kan uteslutas att verksamheten inte kommer att klara kraven enligt BAT-AEL vid dispensens upphörande. Verksamhetens *produktionsnivå* bör därför i god tid förberedas för eventuell anpassning till en lägre nivå som *tillsammans* med framtagna tekniska lösningar medger att kraven i BAT-AEL klaras efter dispensens upphörande.

Provtagning, analys och beräkning av totalkväve som dygnsmedelvärden, i överensstämmelse med BAT-AEL, ska påbörjas senast den 1 juli 2024. En sammanställning ska lämnas till tillsynsmyndigheten kvartalsvis med start tredje kvartalet 2024.

För att en korrekt jämförelse och uppföljning av verksamhetens utsläpp och BAT-AEL ska kunna göras är det en förutsättning att provtagning, analys och beräkning sker som dygnsmedelvärden. Samma sak gäller med övriga parametrar i samma BAT-AEL. Motsvarande dygnsmedelvärden för COD (kemisk syreförbrukning), TSS (totalt suspenderat material), och TP (totalfosfor) bör också ingå i redovisningen till tillsynsmyndigheten.

Sökandens bemötande av yttrandena

Länsstyrelsen yttrar att verksamhetens *produktionsnivå* i god tid innan dispensens upphörande bör förberedas för eventuell anpassning till en lägre nivå som *tillsammans* med framtagna tekniska lösningar medger att kraven i BAT-AEL klaras efter dispensens upphörande.

Att sänka produktionsmängden påverkar inte halten, men sökanden har möjlighet att anpassa produktionen på andra sätt för att tillsammans med framtagna tekniska lösningar klara kraven i BAT-AEL. Sökanden bedömer dock att det ska finnas tekniska lösningar framtagna och installerade när dispenstiden löper ut så att någon anpassning inte behöver ske.

Sökanden medger kravet på att provtagning, analys och beräkning av totalkväve som dygnsmedelvärden, i överensstämmelse med BAT-AEL, ska påbörjas senast den 1 juli 2024.

Sökanden medger kravet på att en sammanställning av provtagning, analys och beräkning av totalkväve som dygnsmedelvärden, ska lämnas till tillsynsmyndigheten kvartalsvis med start tredje kvartalet 2024. Sökanden kommer även att redovisa motsvarande dygnsmedelvärden för COD (kemisk syreförbrukning), TSS (totalt suspenderat material) och TP (totalfosfor) i sammanställningen.

Motiveringen till Miljöprövningsdelegationens beslut

Som industriutsläppsverksamhet omfattas Arlas verksamhet av BAT-slutsatserna¹ för livsmedels-, dryckes- och mjölkindustrin.² De utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik (BAT-AEL³) för direkta utsläpp till en vattenrecipient framgår av tabell 1 i BAT 12. Bland annat gäller att halten totalkväve ska ligga inom intervallet 2–20 mg/l som dygnsmedelvärde.

BAT-AEL gäller som begränsningsvärden för utsläpp från industriutsläppsverksamheter under normala driftförhållanden och ska följas senast den dag som inträffar fyra år efter slutsatsernas offentliggörande (se 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen [2013:250], IUF), i Arlas fall senast den 4 december 2023.

Miljöprövningsdelegationen får ge dispens från ett sådant begränsningsvärde som, om det med hänsyn till var den anläggning som verksamheten bedrivs på ligger geografiskt, anläggningens tekniska egenskaper eller de lokala miljöförhållandena skulle medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan att följa begränsningsvärdet, och dispensen förenas med ett villkor om att i stället följa ett mindre strängt begränsningsvärde (se 1 kap. 16 § IUF). Den som söker dispens behöver redogöra för vilka åtgärder som behövs för att begränsningsvärdet ska kunna följas och vilka kostnader dessa åtgärder skulle medföra. Annars går det inte att göra en sådan proportionalitetsavvägning som dispensprövningen kräver (se MÖD 2020:40).

En dispens gäller till dess det finns nya BAT-slutsatser (se 1 kap. 17 § IUF), men det är möjligt att tidsbegränsa dispensen till en kortare tidsperiod om förutsättningarna för dispens endast finns under den

¹ BAT = Best Available Technique (bästa tillgängliga teknik).

² Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/2031 av den 12 november 2019 om fastställande av BAT-slutsatser för livsmedels-, dryckes- och mjölkindustrin, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU.

³ BAT-AEL = BAT Associated Emission Level.

tid som behövs för att anpassa anläggningen till begränsningsvärdet (se 1 kap. 18 § IUF).

Miljöprövningsdelegationen gör följande bedömning.

Dispensmöjligheten bör tillämpas restriktivt, dels eftersom det handlar om undantag,⁴ dels eftersom BAT-slutsatserna gäller just den specifika typen av verksamhet och är framtagna utifrån dess förutsättningar. Vidare måste en tidsbegränsad dispens ges med utgångspunkten att BAT-AEL ska följas när dispensperioden löper ut. Dispensperioden ska användas för att faktiskt anpassa anläggningen, inte utreda hur det ska gå till. Vilka åtgärder som behövs ska sökanden redogöra för i samband med dispensansökan.

De BAT-slutsatser som är aktuella i ärendet offentliggjordes den 4 december 2019, och de får antas ha varit kända för Arla åtminstone sedan dess. Det framgår inte hur väl Arla har använt den fyraåriga omställningstiden. Dispensansökan lämnades in först ett halvår innan BAT-slutsatserna blev bindande. Dock arbetar Arla med vilka åtgärder som krävs för att följa BAT-AEL för totalkväve.

Efter installation av RO/ROP-filter behöver effekten utvärderas, men enligt underlaget kommer ytterligare åtgärder (i nuläget oklart vilka) sannolikt vara nödvändiga. De sammanlagda kostnaderna för att följa BAT-AEL är då inte kända.

Arla har framhållit att om inte dispens ges måste produktionen vid både Arla och Semper avbrytas. I och för sig är det alltid den yttersta skyddsåtgärden att stänga verksamheten, men det är knappast kostnaderna för en så drastisk åtgärd som i första hand är tänkt att ställas mot miljönyttan av att följa BAT-AEL. I annat fall skulle det så gott som alltid finnas skäl för dispens. Det vore oförenligt med dispensbestämmelsernas syfte och ett restriktivt förhållningssätt.

Även om Arla uppenbarligen tar problemet på allvar är det sammanfattningsvis inte fullt ut visat att det finns förutsättningar för dispens. Därför ska ansökan avslås.

Detta beslut har fattats av Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län. I beslutet har

⁴ Jämför till exempel EU-domstolens dom den 21 september 2016, Kommissionen mot Förenade kungariket, C-304/15, EU:C:2016:706, punkt 47.

Anders Hjalmarsson, ordförande, och Jan Mastera, miljösekreterare (avvikande mening), deltagit. Ärendet har beretts av Stig Karlsson, miljöhandläggare.

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Så här överklagar ni Miljöprövningsdelegationens beslut

Miljöprövningsdelegationens beslut kan överklagas hos Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt. **Överklagandet ska dock skickas eller lämnas till Länsstyrelsen.** Länsstyrelsens e-postadress är vastragotaland@lansstyrelsen.se. Skickar ni med vanlig post är adressen Länsstyrelsen Västra Götaland, 403 40 Göteborg.

Har överklagandet kommit in i rätt tid överlämnar Länsstyrelsen överklagandet och handlingarna till mark- och miljödomstolen.

Överklagandet ska ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Är ni osäker på när tiden går ut kan ni kontakta Länsstyrelsen.

Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna (till exempel Naturvårdsverket, Länsstyrelsen eller kommunens miljönämnd), ska överklagandet dock ha kommit in till Länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Överklagandet ska vara skriftligt. I skrivelsen ska ni ange

- ert namn, adress, telefonnummer och eventuell e-postadress,
- vilket beslut ni överklagar, till exempel genom att ange beslutsdatum och ärendets diarienummer, samt
- hur ni anser att Miljöprövningsdelegationens beslut ska ändras och varför det ska ändras.

Bilaga

Avvikande mening

Sändlista

Externt

- Naturvårdsverket, registrator@naturvardsverket.se
- Havs- och vattenmyndigheten, havochvatten@havochvatten.se

- Miljö- och bygglovnämnden i Götene kommun, miljo-ochbygglovnanden@gotene.se
- Miljö-Hälsa Lidköping, miljohalsa@lidkoping.se

Internt inom Miljöprövningsdelegationen och Länsstyrelsen

- Anders Hjalmarsson
- Jan Mastera
- Stig Karlsson
- Monica Lind
- Alexandra Bulat Arp
- Maria Hill
- Elisabeth Lindqvist Tärneld

Avvikande mening

Miljöszakunnig Jan Mastera anmäler skiljaktig mening och anser att dispens kan medges under en kortare tidsperiod.

Verksamheten ger i dagsläget upphov till utsläpp av kväve som överskrider gränserna enligt BAT-AEL. Den planerade installationen av RO/ROP filter beräknas kunna reducera utsläppen men sannolikt inte sänka dem till en sådan nivå att BAT-AEL klaras. Utvärdering av tekniken krävs under våren 2024 för att avgöra om och i sådant fall vilka ytterligare åtgärder som kommer att behövas. Andra lösningar att snabbt klara BAT-AEL, utöver kraftigt minskad produktion, förefaller saknas. Det kan konstateras att en sådan produktionsminskning för att skapa marginal till gränsvärdena skulle medföra påtagliga kostnader och konsekvenser för bolaget och dess anställda. Detta ska ställas mot de miljömässiga effekter som fortsatta utsläpp ger upphov till under tiden som dispens söks för. Utsläppen är pågående och de fortsatta utsläppen av kväve under en kortare tidsperiod, jämfört med om halterna sänks till en nivå där BAT-AEL klaras, bedöms inte påverka möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormen för recipienten till 2033. Recipienten har måttlig ekologisk status, bland annat beroende av hög näringsbelastning, det är dock främst halterna av fosfor som är utslagsgivande för klassificeringen.

Med anledning av ovanstående bedömer jag att det tillräckligt väl framgår att det med hänsyn till anläggningens tekniska egenskaper och geografiska läge skulle medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan att följa begränsningsvärdet redan från den 4 december 2023. Det finns därför skäl att bevilja dispens till och med 31 december 2024.

Jan Mastera