

Beslut om dispens från begränsningsvärden för stoft i BAT 27 för tillverkning av massa, papper och kartong, Ahlstrom-Munksjö Aspa Bruk AB, Askersunds kommun

Kod enligt miljöprövningsförordningen (2013:251): 21.30-i A
Verksamhet enligt 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250)

Beslut

Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Örebro län avslår Ahlstrom-Munksjö Aspa Bruk AB:s (bolaget), 556064-6498, ansökan om dispens för kalenderåret 2023 från begränsningsvärdet för stoftemissioner från mesaugnen i BAT 27 (tabell 9) för tillverkning av massa, papper och kartong, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU, vid anläggningen Aspa Bruk i Askersunds kommun.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Bolaget ansöker om dispens från begränsningsvärden för utsläpp av stoft enligt BAT 27 för tillverkning av massa, papper och kartong. Gränserna som gäller enligt IED är 25 mg/Nm³ vid 6 % O₂ som årsmedelvärde vid normal drift. I gällande produktionstillstånd från och med år 1997 gäller ett årsgränsvärde för stoft från mesaugnen på 250 mg/Nm³. Ansökan gäller kalenderåret 2023.

Ärendets handläggning

Ansökan om dispens inkom till Miljöprövningsdelegationen den 13 oktober 2023. Ärendet har kungjorts på Länsstyrelsens anslagstavla och webbplats. Ansökan har remitterats till Naturvårdsverket samt

Sydnärkes miljö- och byggnämnd. Yttrande har kommit in från Länsstyrelsen i Örebro län och Sydnärkes miljö- och byggnämnd. Bolaget har bemött yttrandena.

Ansökan om dispens

Yrkanden

Bolaget ansöker om dispens från att innehålla BAT-AEL med avseende på utsläpp av stoft enligt BAT 27 avseende kalenderåret 2023. Bolaget yrkar att begränsningsvärdet under dispensperioden ska fastställas till 110 mg/Nm³ vid 6 % O₂ som årsmedelvärde.

Motivering till ansökt dispens

Vidtagna åtgärder för att minska utsläppet av stoft

På begäran av Länsstyrelsen lämnade bolaget den 30 oktober 2020 in en handlingsplan för att uppnå BAT. I denna plan framgick att idrifttagande av ett vått elektrofilter (WESP) bedömdes kunna genomföras under höststoppet 2021 och medföra att utsläppen med marginal skulle understiga nivån för BAT-AEL.

Förändrade förutsättningar medförde förseningar i tidsplanen och ett förslag om förlängd handlingsplan lämnades in till Länsstyrelsen den 12 mars 2021. Länsstyrelsen beviljade ansökan om förlängd tidplan och meddelade genom föreläggande den 6 april 2021 att bolaget skulle installera ett nytt stoftreningsystem för stoftutsläpp från mesaugnen i syfte att efterleva BAT-AEL, och att denna åtgärd skulle vara genomförd senast den 30 november 2022.

Bolaget ansökte på nytt om förlängd tidplan för projektet till mars 2023 på grund av försenade leveranstider för i huvudsak elektriska komponenter och vissa metaller (Ni och Cr) samt uppskjutna platsbesök under pandemin vilket försenade offertarbetet. Ansökan lämnades in till Länsstyrelsen den 7 april 2022 och Länsstyrelsen svarade att de hade förståelse för de utmaningar som fanns avseende en sådan stor installation men att de inte hade möjlighet att godkänna en längre tidplan för åtgärder att rena stoft från mesaugnen. Bolaget konstaterade för egen del att man inte har haft för avsikt att fördröja installationen och att tidsförskjutningarna i

projektet har varit olyckliga men är inget som bolaget haft rådighet över.

Bolaget har därefter installerat ett vått elektrofilter, som togs i drift den 31 maj 2023. Metoden beskrivs som BAT i BAT 27 för tillverkning av massa, papper och kartong. Hittills har anläggningen uppnått avsedd och förväntad effekt. De mätningar som utförts av bolaget samt av extern mätfirma efter installationen indikerar att bolaget nu med god marginal kommer att kunna efterleva BAT för 2024.

Vad gäller innehållande av begränsningsvärdena under 2023, vilka uttrycks som årsmedelvärden, konstaterar bolaget att detta inte kommer att vara möjligt för stoft, oavsett hur låga halter som uppnås under årets resterande månader. Bolagets bedömning är att årsmedelvärdet för 2023 istället kommer att uppgå till 110 mg/Nm³.

Eftersom bolaget under 2023 har installerat och tagit i drift en ny reningsteknik, samt nu befinner sig i en period av intrimning och utvärdering, kan driftförhållanden under större delen av 2023 inte anses vara normala. Följaktligen kan det ifrågasättas om BAT-AEL för stoft om 25 mg/Nm³ vid 6 % O₂ som årsmedelvärde är tillämpligt för 2023, eftersom värdet endast gäller vid normala driftförhållanden. Bolaget vill dock för god ordnings skull även ansöka om dispens från begränsningsvärdet för 2023. Av BAT 27 framgår att BAT är att använda ett elfilter eller en kombination av elfilter eller våtskrubber för att minska stoftutsläpp från en mesaugn. Den teknik som har valts och installerats är således i enlighet med BAT. Med hänsyn till anläggningens tekniska egenskaper under året som har varit, tillsammans med förutsättningarna för resten av året, är det omöjligt att uppnå begränsningsvärdet, och kostnaderna för att göra detta under en period av installation och driftsättning av en ny rening vore oproportionerligt höga jämfört med miljönyttan att följa begränsningsvärdet. Som angetts kan ett begränsningsvärde för 2023 lämpligen sättas till 110 mg/Nm³. Mot bakgrund av det nyssnämnda föreligger förutsättningar för att meddela den sökta dispensen.

Yttranden

Länsstyrelsen i Örebro län

Länsstyrelsens ståndpunkt

Länsstyrelsen i Örebro län anser att dispensansökan ska avslås. Principiellt gäller att BAT dispenser inte kan ges i efterhand.

Länsstyrelsen välkomnar att verksamheten numera drivs med en stoftreningsanläggning som lever upp till bästa tillgängliga teknik (BAT) enligt BAT 27, genom att inte släppa ut mer än vad som är tillåtet i enlighet med BAT-AEL 10-25 mg/Nm³ som årsmedelvärde.

Länsstyrelsens motivering

Länsstyrelsen har i tillsynen under år 2022 informerat bolaget om att länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet är att se till att bolaget vidtar de åtgärder som krävs för att säkerställa att BAT-slutsatserna följs. De åtgärder som bolaget på olika sätt kommunicerat med tillsynsmyndigheten är inte kopplat till dispens från BAT-AEL:erna.

I Naturvårdsverkets "Vägledning om dispenser enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen" reviderad den 14 december 2022 står; "För sådana verksamheter där det gått mer än fyra år efter huvudslut-satsernas offentliggörande bedömer Naturvårdsverket att det inte är möjligt att i efterhand ansöka om dispens för redan gjorda utsläpp. Med det avses att en ansökan ges in efter det att ett överskridande av en eller flera BAT-AEL konstaterats. Enligt allmänna miljörättsliga principer och MÖD 2006:39 ska villkor i tillstånd eller i dispensfrågor vara framåtsyftande och möjliga för verksamhetsutövaren att kunna uppfylla."

Sydnärke miljö- och byggnämnd

Sydnärke miljö- och byggnämnd tillstyrker att bolaget beviljas dispens i enlighet med ansökan.

Bolagets bemötande

Ahlstrom Aspa Bruk AB har tagit emot Länsstyrelsens yttrande och noterar att tiden för bolaget att yttra sig var synnerligen kort. Bolaget yttrar sig enligt följande och begär att detta beaktas i kommande beslut.

Länsstyrelsen hänvisar till Naturvårdsverkets vägledning, vari Naturvårdsverket bedömer att det inte är möjligt att ansöka om

dispens i efterhand för redan gjorda utsläpp. Med detta avses enligt Naturvårdsverket att en ansökan ges in efter det att ett överskridande av en eller flera BAT-AEL har konstaterats. Bolaget menar att Länsstyrelsen gör en felaktig tolkning av rättsläget och av vägledningen. Med Länsstyrelsens tolkning kan dispens aldrig sökas för innevarande år, eftersom utsläpp har pågått under året. I själva verket kan dispens både sökas och meddelas för innevarande år. Detta innebär inte att Naturvårdsverkets vägledning är felaktig. Vägledningen anger som sagt att dispens inte kan sökas när överskridande av BAT-AEL har konstaterats. Eftersom överskridande av ett årsmedelvärde aldrig kan konstateras förrän efter årets slut, ska vägledningen tolkas som att dispensansökan kan avse innevarande år.

Bolaget noterar att Länsstyrelsen själv har meddelat beslut om dispens för innevarande år, inklusive efter en ansökan från bolaget, se ärende 551-723-2019. I det fallet var det fråga om en ansökan som gjordes under 2019 om dispens fram till utgången av 2019, där dispensen också meddelades under 2019. Även i det fallet var det fråga om ett årsmedelvärde.

Samma synsätt framgår för övrigt i det avgörande från MÖD, som Länsstyrelsen hänvisar till (MÖD 2006:39). I avgörandet var fråga om ett bolag som ansökte om upphävande eller ändring av provisoriska föreskrifter, vilka avsåg årsmedelvärden. Miljödomstolen som första instans avlog ansökan. Miljööverdomstolen biföll däremot sökandens andrahandsyrkande om att lindra de i målet aktuella föreskrifterna. Miljööverdomstolen bekräftade miljödomstolens bedömning att det saknas förutsättningar att ändra föreskrifterna så att redan gjorda utsläpp godkänns i efterhand. Domstolen beslutade därför att de nya föreskrifterna skulle gälla från och med den 1 januari 2006. Till saken hör dock att Miljööverdomstolens dom meddelades först den 20 juni 2006, och inte vann laga kraft förrän efter den 18 juli 2006. Vid den tiden hade halva årets utsläpp redan skett. Miljööverdomstolens dom innebär att bedömningen av årsmedelvärdet ska göras utifrån den ändrade föreskriften, oberoende av om värdena för första halvåret 2006 var sådana att den tidigare föreskriften skulle ha överskridits. Situationen i avgörandet var alltså snarlik den nu aktuella situationen, och Miljööverdomstolen har i praxis bekräftat att föreskrifter kan ändras för innevarande år, även om detta innebär att redan gjorda utsläpp det året därmed kan sägas bli godkända i efterhand. Ahlstrom Aspa Bruk konstaterar för egen del att detta synsätt överensstämmer med Naturvårdsverkets vägledning, såsom bolaget har tolkat den ovan,

och att det saknas anledning att tillämpa ett annat synsätt på en dispensansökan.

Bolaget menar således att Länsstyrelsens invändning är felaktig och vidhåller att dispens ska meddelas i enlighet med ansökan.

Motivering till beslutet

Enligt 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen (2013:250), IUF, ska utsläppsvärden i de slutsatser om bästa tillgängliga teknik som anges i 2 kap. gälla som begränsningsvärden för utsläpp från industriutsläppsverksamheter under normala driftförhållanden och ska

1. i fråga om utsläppsvärden i huvudslutsatser följas senast den dag som inträffar fyra år efter huvudslutsatsernas offentliggörande, och
2. i fråga om utsläppsvärden i sidoslutsatser följas senast den dag som inträffar fyra år efter huvudslutsatsernas offentliggörande, om sidoslutsatserna offentliggjordes senast samma dag som huvudslutsatserna.

I 1 kap. 9 § IUF anges att om ett begränsningsvärde som avses i 8 § inte följs, ska verksamhetsutövaren omedelbart informera tillsynsmyndigheten och vidta de åtgärder som behövs för att verksamheten återigen ska bedrivas så att begränsningsvärdet följs.

Av 1 kap. 16 § IUF, följer att Miljöprövningsdelegationen får ge dispens från ett begränsningsvärde som avses i 8 §, om

1. 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
2. dispensen förenas med ett villkor om att i stället följa ett mindre strängt begränsningsvärde.

Enligt 1 kap. 17 § IUF upphör en dispens att gälla när det begränsningsvärde som dispensen avser har ersatts med en ny slutsats om bästa möjliga teknik.

Miljöprövningsdelegationen får dock enligt 1 kap. 18 § IUF besluta att en dispens enligt 16 § ska gälla för en kortare tidsperiod än som avses i 17 §, om förutsättningarna för dispens endast finns under den

tid som behövs för att anpassa anläggningen till det begränsningsvärde som avses i 8 §.

Naturvårdsverket har utarbetat en vägledning om dispenser enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen (2022-12-14, version 2). Vägledningen riktas till tillsynsmyndigheter, prövningsmyndigheter, verksamhetsutövare och andra för att kunna användas som stöd i deras tillämpning av 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen.

Av vägledningen framgår bl.a. att möjligheten till dispens bör tillämpas restriktivt. Det är i linje med EU-domstolens avgöranden avseende tolkningen av undantagsbestämmelser i andra direktiv, se C304/2015, C-60/05 och C-118/94. Att möjligheten till dispens bör tillämpas restriktivt följer även av ett avgörande från mark- och miljödomstolen, jfr Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, avgörande den 28 november 2016 i mål nr M 820-15, s. 39.

Miljöprövningsdelegationen gör följande bedömning

Bolaget har under 2023 installerat ett vått elektrofilter, som togs i drift 31 maj 2023. Av BAT 27 framgår att BAT är att använda ett elfilter eller en kombination av elfilter eller våtskrubber för att minska stoftutsläpp från en mesaugn. Den teknik som har valts och installerats är således i enlighet med BAT.

De mätningar som utförts av bolaget samt av extern mätfirma efter installationen indikerar att bolaget nu med god marginal kommer att kunna efterleva BAT för 2024.

Vad gäller innehållande av begränsningsvärdena under 2023, vilka uttrycks som årsmedelvärden, konstaterar bolaget i ansökan att detta inte kommer att vara möjligt för stoft, oavsett hur låga halter som uppnås under årets resterande månader. Bolagets bedömning är att årsmedelvärdet för 2023 istället kommer att uppgå till 110 mg/Nm³.

Bolagets ansökan inkom den 13 oktober 2023. Enligt ansökan yrkas dispens från att innehålla BAT-AEL med avseende på utsläpp av stoft enligt BAT 27 avseende kalenderåret 2023. I ärendet är således fråga om en dispens som innebär ett sorts godkännande i efterhand av utsläpp som redan inträffat och inte i första hand att för framtiden anpassa utsläppsvärden för stoft till vad som är möjligt att uppnå.

Enligt allmänna miljörättsliga principer och rättsfallet MÖD 2006:39 ska villkor i tillstånd eller i dispensfrågor vara framåtsyftande och

möjliga för sökanden att kunna uppfylla. En ansökan om dispens bör göras i så pass god tid att det finns möjlighet för verksamhetsutövaren att vidta åtgärder i det fall ansökan avslås. I MÖD 2006:39 anges bl.a. följande. ”I likhet med miljödomstolen anser Miljööverdomstolen att det saknas förutsättningar att ändra de aktuella föreskrifterna så att redan gjorda utsläpp godkänns i efterhand. De nya årsmedelvärdena bör därför gälla fr.o.m. den 1 januari 2006.” Härvid noterar Miljöprövningsdelegationen att ansökan i det fallet torde ha inkommit redan under 2005 eftersom miljödomstolens dom är daterad den 22 december 2005.

Sammanfattningsvis gör Miljöprövningsdelegationen bedömningen att den ansökta dispensen inte kan beviljas i efterhand så att redan gjorda utsläpp godkänns. Bolagets ansökan ska därmed avslås.

Hur man överklagar

Den som vill överklaga beslutet ska skriva till Länsstyrelsen i Örebro län. Ange vilket beslut som överklagas, till exempel genom att ange beslutets diarienummer. Skriv också vilken ändring i beslutet som begärs och varför det ska ändras.

Skrivelsen ska ha inkommit till Länsstyrelsen senast tre veckor från den dag den som klagat tagit del av beslutet, annars kan överklagandet inte prövas. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Länsstyrelsen skickar överklagandet vidare till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt för prövning. Ytterligare upplysningar lämnas av Länsstyrelsen.

Detta beslut har fattats av Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Örebro län. I beslutet har deltagit Jenny Gånge, ordförande och Jonas Georgsson, miljöskunnig. Ärendet har beretts av Linnea Hedermo, miljöhandläggare.

Kopia:

Naturvårdsverket, registrator@naturvardsverket.se
Sydnärkes miljö- och byggnämnd, miljo@sydnarkemiljo.se