

YTTRANDE
2018-02-14

Ärendenr:
NV-04470-17

Nacka tingsrätt
mark- och miljödomsstolen
mmd.nacka.avdelning4@dom.se

Yttrande i mål nr M 250-17 angående Vattenfall AB:s ansökan om tillstånd till fortsatt och ändrad verksamhet vid bolagets anläggningar i Boländerna i Uppsala kommun

Med anledning av domstolens föreläggande i protokoll från huvudförhandling, aktbilaga 50, anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av aktbilaga 50, 62 och 63.

1. Inställning och yrkanden

Naturvårdsverket vidhåller inställningen såsom den framställdes vid huvudförhandlingen och som domstolen redovisat den i aktbilaga 62. Där domstolen angett ”ingen erinran” ska dock detta inte tolkas som att Naturvårdsverket instämmer med bolaget utan endast att verket avstått från yttrande i frågan.

Vad gäller syrgashalter instämmer Naturvårdsverket i bolagets komplettering avseende syrgashalter i aktbilaga 63 avsnitt 2.2.1. Sammanfattningsvis ska 11 procent gälla för avfallsförbränningen och 6 procent för övriga pannor.

Naturvårdsverket bestrider att NV-Lst-P1-P3 formuleras som riktvärden under en eventuell provotid. Vad gäller block 5 så ska, oavsett om provotid föreskrivs eller inte, bolagets villkorsförslag 5 gälla som antingen slutligt eller provisoriskt.

2. Grunder

Domstolen har efterfrågat en kortfattad, komplett och konsoliderad argumentation för respektive förslag och ståndpunkt som framförts av myndigheterna.

Naturvårdsverket vidhåller och åberopar vad som anförts i aktbilaga 23 och 24 samt vad som anfördes på huvudförhandlingen i enlighet med aktbilaga 52 till stöd för sin talan. För att efterkomma domstolens begäran görs dock under avsnittet ”Utveckling av talan” nedan en sammanfattning i de frågor där meningsskiljaktigheter kvarstår.

Den rättsliga grunden kvarstår. Tillståndet måste för att uppfylla 2 kap i miljöbalken kompletteras med av Naturvårdsverket yrkade villkor. Bolaget har inte visat att verksamheten kan bedrivas på ett för människors hälsa och miljön acceptabelt sätt med enbart de villkor och förslag på skyddsåtgärder som det föreslår.

3. Utveckling av talan

3.1. Utsläpp av NOx

Naturvårdsverket yrkar i första hand, i förhållande till bolagets förslag, på något skärpta begränsningsvärden för utsläpp av kväveoxider.

Naturvårdsverkets yrkande om skärpning av bolagets villkorsförslag grundar sig dels på vad Naturvårdsverket noterar i bolagets miljörapporter för åren 2012 – 2016 d.v.s. att rapporterade årsmedel för utsläpp av kväveoxider till luft är tre till fyra gånger lägre än de av bolaget föreslagna begränsningsvärdena, dels på bolagets tidigare ansökan¹, med där angivna skarpare villkorsförslag för utsläpp till luft av NOx. Marginalerna mellan de faktiska utsläppen och de olika villkorsförslagen illustrerades genom de bilder som visades under huvudförhandlingen där uppgifter även hämtats från kväveoxiddeklarationerna, se aktbilaga 52.

Utsläpp av NOx är ett miljöproblem. Utsläppen berör flera av de av Riksdagen fastställda miljömålen, främst genom utsläppens bidrag till försurning, övergödning och ozonbildning². Sverige har dessutom ett sparbetning om 13 kton NOx till 2030 enligt gällande prognos för att Sverige ska kunna innehålla åtagandena vi har enligt EU:s takt direktiv (2016/2284/EU)³.

Naturvårdsverket anser att det även kan vara aktuellt att göra en jämförelse med MÖD:s bedömning i ett aktuellt avgörande om tillstånd för pappers- och massaproduktion. I domskälen anges beträffande NOx-utsläpp att ”eftersom utsläppen får en storskalig spridning kan inte enbart lokala och regionala effekter beaktas. Det får därför anses vara angeläget att utsläppen från Husumfabriken minskas så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt”⁴. Av detta framgår att verksamhetsutövare inte kan undandra sig ansvar för de mer storskaliga effekterna av sina utsläpp och att krav utifrån 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken kan ställas även baserat på storskaliga effekter.

Vid en bedömning av vad som är rimliga utsläppsvillkor ska utgångspunkten vara vad som kan uppnås med bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken.

¹ Ansökan daterad 2014-05-16, ab 1 mål nr M 2868-14 vid Nacka tingsrätt

² Sveriges miljö kvalitetsmål, se www.miljomal.se

³ Se [Naturvårdsverkets skrivelse till regeringen 2017-12-14 NV-03873-17 Förslag till ny förordning om luftvårdsprogram och utsläpp till luft, sid. 32.](#)

⁴ Se MÖD:s dom 2016-12-21, i mål M 3967-16

Vårt förstahandsyrkande innebär inte krav på ytterligare åtgärder utan syftar till att säkerställa att anläggningen drivs så att utsläppen så långt möjligt begränsas. Naturvårdsverket anser att det inte finns skäl för de marginaler som begränsningsvärdena i bolagets nuvarande villkorsförslag innebär i förhållande till de redovisade faktiska utsläppen. De marginaler som bolaget önskar är inte rimliga utan ger allt för stort utrymme att inte optimera driften. Utsläppen kan inte heller tillåtas att öka upp till de nivåer som bolagets villkorsförslag innebär mot bakgrund av bl.a. takdirektivet.

Naturvårdsverket framställde vid huvudförhandlingen ett *andrahandsyrkande* att utsläppen av kväveoxider sätts på provotid och att Naturvårdsverkets villkorsförslag då ska gälla som provisoriska villkor under utredningstiden, se aktbilaga 52 bild 12. Naturvårdsverket godtar domstolens omformulering av utredningsvillkoret på näst sista sidan i aktbilaga 62, men vill uppmärksamma om felskrivning ”avfallsförbränningene~~n~~” och att det saknas ett ”efter” efter ”senast 12 månader”.

Syftet med utredningen skulle vara att undvika att en befintlig panna med låga utsläpp ersätts med en panna som ger upphov till ökade utsläpp. Eftersom Naturvårdsverket bedömer att bolaget kan innehålla de av verket föreslagna begränsningsvärdena endast genom driftoptimering och genom val av teknik för den nya ångpannan finns inte skäl att istället föreskriva riktvärden med samma nivåer. Att det är fråga om årsmedelvärden gör också att viss flexibilitet finns inbyggd.

3.2. Utsläpp av kvicksilver

Bolaget accepterar Naturvårdsverkets i NV3 yrkade begränsningsvärde men motsätter sig kvartalsvis mätning. Bolaget menar att kravet på två stickprov per år vilket föreskrivs i 43 § förordningen (2013:253) om förbränning av avfall (FFA) är tillräckligt.

Utvecklingen av grunden för Naturvårdsverkets yrkande återfinns i aktbilaga 23, avsnitt 3.4.

Naturvårdsverket menar att mätningar behöver utföras vid minst fyra tillfällen jämt fördelade under året. Detta dels mot bakgrund av att utsläppen av kvicksilver kan variera beroende på innehållet i avfallsbränslet, dels för att ge fler mätvärden så att ett tillförlitligt årsmedelvärde kan bildas. Det går inte att bilda ett tillförlitligt årsmedelvärde med endast två mätningar per år. Av den praxis som bekräftats och utvecklats sedan MÖD:s domar 2009 om formulering av villkor med begränsningsvärden följer att villkor med begränsningsvärden ska preciseras genom angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod. Naturvårdsverket anser mot bakgrund av detta att det är skäligt att bolaget övervakar utsläppen med fler mätningar än vad som föreskrivs i FFA.

3.3. Utsläpp av kobolt

Kobolt är ett giftigt ämne vars utsläpp behöver begränsas och följas noga. Naturvårdsverket har därför yrkat att befintligt villkor ska fortsätta att gälla som begränsningsvärde, se aktbilaga 23 avsnitt 3.6.

Kobolt i utsläpp till vatten regleras varken i FFA eller i BREF-dokumentet för avfallsförbränning som för närvarande revideras (BREF WI draft 1)⁵. FFA, BAT-slutsatser och BREF-dokument ska dock inte ses som vägledande för vilka ämnen som ska regleras på det sätt bolaget argumenterar för. Dessa utgör minimiregleringar och det individuella tillståndet enligt miljöbalken ska täcka upp de eventuella luckor som finns i generella föreskrifter eller ställa strängare krav när så är miljömässigt motiverat i det enskilda fallet. Miljöbalkstillståndet ska reglera verksamhetens totala miljöpåverkan på platsen. Naturvårdsverket ser inget skäl till varför regleringen skulle tas bort ur tillståndet i detta fall. En jämförelse kan göras med Filborna- och Högdalenverken som fick villkor för utsläpp av kobolt så sent som oktober 2016⁶ respektive februari 2018⁷.

3.4. Utsläpp av dioxiner och furaner

Bolaget yrkar att frågan ska sättas på provotid i två steg. Först ska i två år utredas lämplig metod och frekvens för kontinuerlig långtidsprovtagning med fast provtagningsutrustning (U2) och ytterligare två år senare ska bolaget ha kommit fram till vilket begränsningsvärde som ska gälla (U3). Till dess att U3 avgjorts ska 0,1 ng/m³ gälla som riktvärde och årsmedelvärde.

Naturvårdsverket vidhåller att frågan ska avgöras slutligt och att villkor NV1 ska föreskrivas. Grunden för detta yrkande har utvecklats i aktbilaga 23 och 24 samt vid huvudförhandling, se aktbilaga 52.

Dioxiner och furaner är giftiga, långlivade och bioackumulerbara miljögifter där oerhört små mängder kan ge en påverkan på människors hälsa och miljön. Ur den aspekten är det mycket angeläget att begränsa dessa utsläpp samt att noggrant följa upp och övervaka utsläppen. Den rapporterade mängden dioxiner och furaner i utsläpp till luft från bolagets anläggning varierar stort, mellan 2 och 278 mg/år, enligt bolagets miljörapporter från 2008 – 2016. Utsläppen är således inte obetydliga utan behöver begränsas och övervakas.

Teknik för kontinuerlig långtidsprovtagning av dessa mycket toxiska ämnen finns och har bedömts vara bästa möjliga teknik enligt 2 kap 3 § miljöbalken och inte ekonomiskt orimligt att ställa krav på enligt MÖD⁸. Tekniken finns på minst tre anläggningar i Sverige (Sjölunda, Kumla och Mälarenergi), där både Sjölunda och Mälarenergi förbränner en jämförbar andel hushållsavfall, samt på flera hundra europeiska anläggningar. Tekniken beskrivs även i BREF WI draft 1⁹, vilket också talar för att tekniken är känd och kan tillämpas.¹⁰

Naturvårdsverket bedömer att kostnaden för installation och drift av mätutrustningen samt analys av prover skulle bli ungefär densamma för bolaget som för anläggningen i Sjölunda, d.v.s. ca 1 – 1,50 SEK/ton bränt avfall vid en

⁵ BREF-dokumentet för avfallsförbränning Draft 1 finns tillgängligt på http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/BREF/WI/WI_5_24-05-2017_web.pdf.

⁶ Se MÖD dom 2016-07-22 i mål M 6882-15 villkor 30.

⁷ Se MMD Nacka dom 2018-02-12 i mål M 1442-07 villkor 20.

⁸ Se MÖD dom 2016-01-29 i mål M 2274-15 och <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Industri-Forbranning/Begransning-av-utslappen-av-dioxiner-och-furaner-genom-villkor-som-anger-hogsta-medelvarde-for-ar/>

⁹ Se länk i fotnot 5 ovan, sid 686.

¹⁰ Jfr MÖDs resonemang i dom 2014-02-28 i mål M4407-13, sid. 11.

avskrivningstid om tio år och fyra procent kalkylränta.¹¹ Kostnadsuppskattningar som bekräftar detta finns även i BREF WI draft 1.¹²

Bolaget gör gällande att tekniken är okänd och de vill ha två år på sig att utreda metod och frekvens. Naturvårdsverket finner det oklart vad som faktiskt ska utredas under den tiden. NV1 innebär krav på *kontinuerlig* provtagning, således finns inga frågetecken om frekvens. Provtagning ska ske under hela driftstiden, inklusive start- och stopperioder. När det gäller frekvens för analys av proverna så sker detta vanligen var fjärde vecka och det är med utgångspunkt från detta som kostnaden ovan räknats ut. Analysfrekvensen kan dock behöva justeras beroende på resultat, t.ex. om mer kunskap behövs för att utsläppen visar sig högre under någon period. Det finns nu även en publicerad teknisk specifikation för kontinuerlig långtidsprovtagning, CEN/TS 1948-5:2015¹³.

Genom att bolaget får 24 månader på sig från lagkraftvunnen dom innan villkoret börjar gälla menar Naturvårdsverket att bolaget har tillräckligt med tid för kompetensutveckling, upphandling, installation och driftsättning av mätutrustningen. Högsta domstolen gav Sjölunda endast tio månader för detta.¹⁴

Vad gäller nivån på årsmedelvärdet har Naturvårdsverket valt att yrka på samma halt som enligt FFA måste innehållas vid två stickprov per år, med skärpningen av ytterligare en decimal (0,10 ng/Nm³). En utredning av lämplig nivå skulle möjligen kunna leda till en skärpning av denna halt. Någon höjning torde dock inte vara möjlig dels för att bolaget måste följa FFA, dels för att begränsningsvärdet vid samförbränning av avfall som återfinns i de beslutade BAT-slutsatserna för stora förbränningsanläggningar¹⁵ är skarpare och dels för att det föreslås en skärpning i BREF WI draft 1¹⁶.

¹¹ Se kostnadsuträkningar för Sysav på bild 39–42 i presentationsmaterial från huvudförhandling i MÖD <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/rattsfall/forbranningsanlaggningar/begransning-utslapp-dioxiner-furaner/nv-hu-f-sysav-slutlig-2015-12-10.pdf>

¹² Se länk i fotnot 5 ovan, avsnitt 8.2.5 (sid. 779).

¹³ https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:110:0:::FSP_PROJECT,FSP_ORG_ID:31105,624,5&cs=11F1295C922E8F16E3211CDE6B9E124F1

¹⁴ Se [HD:s dom 2017-11-03 i mål T 1025-16](#).

¹⁵ Se tabell 41 i BAT-slutsatserna för stora förbränningsanläggningar som finns på <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2017:212:FULL&from=SV>

¹⁶ Se länk i fotnot 5 ovan, tabell 5.6.

Naturvårdsverket menar med anledning av vad som anförts ovan att det är angeläget att utsläppen begränsas så fort som möjligt och inte först om fyra-fem år.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjurist Ingrid Backudd samt teknisk handläggare Anders Törngren, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Anders Törngren

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.