

YTTRANDE

2021-02-26

Ärendenr:

NV-02948-20

Mark- och miljödomstolen vid Nacka
tingsrätt, avdelning 3

mmd.nacka.avdelning3@dom.se

Yttrande i mål nr M 1167-20, angående tillstånd till uppförande och drift av energianläggning och hamn m.m. i Lövsta inom fastigheten Hässelby Villastad 36:1 i Stockholms kommun

Med anledning av domstolens kungörelse, aktbilaga 37, av Stockholm Exergi AB:s (bolaget) ansökan om tillstånd anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av aktbilagorna 24-33 samt aktbilaga 35.

Vi begränsar vårt yttrande till frågor om utsläpp av kväveoxider, metaller och halvmetaller samt dioxiner och furaner till luft, buller i driftskedet, artskydd, efterbehandling och saneringsmuddring.

1. Inställning och yrkanden

Naturvårdsverket kan i nuläget inte ta ställning till om sökt verksamhet är tillåtlig på den plats som sökanden valt mot bakgrund av att utredningen i målet fortfarande brister i vissa avseenden.

För det fall att mark- och miljödomstolen finner att tillstånd kan meddelas på befintligt underlag yrkar Naturvårdsverket utöver eller med ändring av bolagets villkorsförslag att följande villkor föreskrivs. Naturvårdsverket bestrid att verkställighetsförordnande meddelas vid eventuellt meddelande av tillstånd.

Slutliga villkor (NV1-8)*Utsläpp till luft*

NV1. Utsläppet till luft från fastbränsleanläggningen får som årsmedelvärden inte överstiga följande halter vid 6 % syrgashalt:

stoft	5 mg/Nm ³ ,
svaveldioxid	40 mg/Nm ³ ,
kväveoxider	70 mg/Nm ³ ,
ammoniak	5 mg/Nm ³ ,
kvicksilver	5 µg/Nm ³ ,
dikväveoxid	60 mg/Nm ³ .

Utsläppen av stoft, svaveldioxider, kväveoxider och ammoniak ska fastställas efter kontinuerlig mätning.

Utsläppen av kvicksilver ska fastställas efter periodiska mätningar fyra gånger per år, jämt fördelat över året. Medelvärdesberäkning ska göras av tre på varandra följande mätningar.

Utsläppen av dikväveoxid ska fastställas efter periodisk mätning en gång per år.

(NV1 utgör en ändring av bolagets villkorsförslag 12)

NV2. Utsläppet av metaller och halvmetaller till luft från fastbränsleanläggningen får som årsmedelvärden inte överstiga följande halter vid 6 % syrgashalt:

– mer kadmium och tallium än sammanlagt 5 µg/Nm³,

– mer antimon, arsenik, bly, krom, kobolt, koppar, mangan, nickel och vanadin än sammanlagt 0,3 mg/Nm³.

Utsläppen ska fastställas efter periodisk mätning fyra gånger per år, jämnt fördelat över året. Medelvärdesberäkning ska göras av tre på varandra följande mätningar.

(NV2 utgör ett nytt villkorsförslag)

NV3. Utsläppet av dioxiner och furaner till luft från fastbränsleanläggningen får som årsmedelvärde inte överstiga sammanlagt 0,03 ng/Nm³ vid 6 % syrgashalt.

Under anläggningens tolv första driftmånader ska periodisk mätning göras var tredje månad. Därefter ska utsläppen fastställas efter periodisk mätning två gånger per år, jämnt fördelat över året.

Medelvärdesberäkning ska göras av tre på varandra följande mätningar. De ekvivalensfaktorer som framgår av 54 § i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall ska användas.

(NV3 utgör ett nytt villkorsförslag)

NV4. Följande processgränsvärden, uttryckta i mg/Nm³ vid 6 % syrgashalt, ska tillämpas vid beräkning av begränsningsvärden enligt förordningen (2013:253) om förbränning av avfall:

väteklorid	15 mg,
vätefluorid	1,5 mg,
TOC	15 mg,
kolmonoxid	250 mg.

(NV4 utgör en ändring av bolagets villkorsförslag 13)

NV5. Utsläppet till luft från hetvattenanläggningen får vid förbränning av flytande bränslen som årsmedelvärden inte överstiga följande halter vid 3 % syrgashalt:

stoff	5 mg/Nm ³ ,
svaveldioxid	50 mg/Nm ³ ,
kväveoxider	60 mg/Nm ³ ,
ammoniak	10 mg/Nm ³ .

Utsläppen ska fastställas efter kontinuerlig mätning.

(NV5 utgör en ändring av bolagets villkorsförslag 15)

NV6. Utsläppet till luft från hetvattenanläggningen får vid förbränning av fasta bränslen som årsmedelvärden inte överstiga följande halter vid 6 % syrgashalt:

stoff	5 mg/Nm ³ ,
svaveldioxid	35 mg/Nm ³ ,
kväveoxider	90 mg/Nm ³ ,
ammoniak	10 mg/Nm ³ .

Utsläppen ska fastställas efter kontinuerlig mätning.

(NV6 utgör en ändring av bolagets villkorsförslag 15)

NV7. Villkoren beträffande utsläpp till luft gäller inte vid torkeldning. Rutiner för att minska eventuella olägenheter för människors hälsa och miljön vid torkeldning ska finnas i verksamhetens kontrollprogram.

(NV7 utgör en ändring av bolagets villkorsförslag 14)

Buller i driftskedet

NV8. Buller från verksamheten får inte ge upphov till högre ekvivalent ljudnivå utomhus vid bostäder än:

- 50 dB(A) helgfri måndag-fredag kl. 06.00–18.00
- 40 dB(A) nattetid (kl. 22.00–06.00)
- 45 dB(A) övrig tid.

Den momentana ljudnivån vid bostäder får nattetid (kl. 22.00–06.00) inte överstiga 55 dB(A).

De angivna värdena ska kontrolleras genom mätning vid bullerkällorna (närfältsmätning) och beräkningar vid berörda bostäder. Kontroll ska ske så snart anläggningen har tagits i drift, eller så snart det har skett

förändringar i verksamheten som kan medföra mer än obetydligt ökade bullernivåer och när tillsynsmyndigheten i övrigt anser att kontroll är befogad.

(NV8 utgör en ändring av bolagets villkorsförslag 20)

2. Grunder

Naturvårdsverket anser att oklarheter i utredningen i målet innebär att det inte går att ta ställning till tillåtligheten. Underlaget är inte tillräckligt för att pröva verksamhetens förenlighet med artskyddsförordningens (2007:745) bestämmelser om fridlysning. För att tillståndet ska uppfylla miljöbalkens hänsynsregler krävs i vart fall att tillståndet innehåller även de av Naturvårdsverkets yrkade villkor och begränsningar. Sökanden 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 sökanden föreslår. Sökanden har inte heller visat tillräckliga skäl för verkställighetsförordnande enligt 22 kap 28 § miljöbalken. Under följande avsnitt ”Utveckling av talan” och under respektive fråga motiveras behovet utförligare.

3. Utveckling av talan

3.1. Val av plats

Enligt lokaliseringsprincipen i 2 kap. 6 § miljöbalken ska en plats väljas som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö. Även om bolaget har förkastat alla andra studerade alternativ som oralistiska eller orimligt dyra har bolaget att visa att Lövsta är en lämplig lokalisering och att övriga skyldigheter enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. uppfylls, se 2 kap. 1 § miljöbalken.

Naturvårdsverket konstaterar att Lövsta har varit mottagningsplats för avfall sedan slutet av 1800-talet och att förutom deponier och avfallsförbränning har flertalet industriella verksamheter bedrivits inom det planerade verksamhetsområdet. Det innebär att såväl markområdet som sedimenten i vattenområdet där hamnen ska anläggas är kraftigt förorenade. Naturvårdsverket anser att det innebär god hushållning att fortsätta använda förorenad mark för industriändamål i stället för att ta orörd mark i anspråk men konstaterar att det kräver försiktighet. Vald plats ligger delvis inom primär skyddszon och i övrigt inom sekundär skyddszon för Östra Mälarens vattenskyddsområde. Mark- och miljööverdomstolen har i dom den 10 december 2015 i mål nr M 11540-14 uttalat att skyddsföreskrifterna för ett vattenskyddsområde får ses som preciseringar av de allmänna hänsynsreglerna. Mark- och miljööverdomstolen har även i dom den 29 maj 2020 i mål nr M 11192-18 bedömt utökning av en befintlig verksamhet i nu aktuellt vattenskyddsområde och då uttalat att det kunde finnas förutsättningar att ge tillstånd men att det fordrade närmare utredning om skyddsåtgärder med hänsyn till vattenskyddsområdet. Det målet återförvisades till miljöprövningsdelegationen för komplettering och prövning i första instans. Naturvårdsverket bedömer att skyddsföreskrifterna för Östra Mälarens vattenskyddsområde¹ innebär att högre krav kan ställas på utredningen

¹ Se Länsstyrelsens i Stockholms län beslut 2008-11-25 i ärende nr 5210-2001-65713, bilaga 2, se särskilt 1, 6 och 7 §§ avseende nyetablering, ny industriell verksamhet respektive nya

tabeller för metaller i bilaga E-15 respektive bilaga E-16 till MKB:n (del av aktbilaga 1).

- Vid ett flertal av provpunkterna saknas redovisning av att provtagaren nått ned till sediment med en föroreningsgrad av klass 1-3 enligt Naturvårdsverkets bedömningsgrunder för kust och hav (NV rapport 4914). Särskilt gäller det i den nordöstra delen av området, delområde A, B1, C, F och G, där det endast vid enstaka punkter redovisas data som visar på vilket djup sediment med föroreningsgrad i klass 1-3 förekommer.
- Längs slänterna i vattenområdet har skred inträffat vilket innebär att sedimenten kan vara omblandade (se till exempel SGU rapport 2012:16²). Det innebär att renare sediment kan överlagras mer förorenade sediment. Detta styrks av att det vid en provpunkt (18-120 inom delområde A) har påträffats aska och höga halter av föroreningar på ca 2 m djup.

Vid planerade anläggningsarbeten kommer sprängning att utföras. Tidigare sprängningar har troligen legat bakom stora skred i vattenområdet. Ytterligare skred riskerar att exponera sediment med höga föroreningshalter. Bolaget behöver därför visa att det inte finns risk för skred vid sprängning eller fartygsrörelser, särskilt inom de ytor som tidigare inte skredat. Den åtgärd som föreslås för att minska risken för skred, omdisponering av massor på ett ca 3 000 m² stort område, riskerar i sig att orsaka spridning av föroreningar. Bolaget behöver därför utreda hur skred kan undvikas utan ökad risk för förorenings spridning.

När det gäller skyddsåtgärder och kontrollplan under muddringen så bedömer Naturvårdsverket att bolaget inte har visat att kontrollpunkter på ett avstånd av 300 meter från arbetsområdet ger tillräckligt skydd för bottenlevande flora och fauna och fiskar. Kontrollpunkterna behöver placeras närmare så att spridning av både sedimentpartiklar och tillhörande föroreningar kan upptäckas tidigt för att det ska vara möjligt att stoppa pågående spridning. Bolaget behöver föreslå en placering som säkerställer att det är lätt att upptäcka ökad turbiditet och där vattenströmmarna inte späder ut de grumlande partiklarna innan de når kontrollpunkterna. Det innebär att både bolagets villkorsförslag 5 och de föreslagna kontrollpunkterna L300A-F i förslaget till kontrollprogram (bilaga E-23 till MKB:n, del av aktbilaga 1) behöver justeras. Naturvårdsverket ser dock positivt på att bolaget har godtagit att larmvärdet sänks till nivån 15 mg/l och stoppvärdet till 25 mg/l eftersom Mälaren är utpekad som annat fiskvatten och därmed har ett särskilt krav på vattenkvaliteten i form av att mängden uppslammade fasta substanser inte får överskrida 25 mg/l.³ Naturvårdsverket vill även påtala att det är viktigt att de sedimentfällor som enligt förslaget till kontrollprogram (bilaga E-23 till MKB:n, del av aktbilaga 1) ska placeras ut 1 000 meter från arbetsområdet placeras på representativa ackumulationsbottnar som är mottagare av eventuellt uppgrumlade partiklar orsakat av de föreslagna arbetena.

Till skillnad från bolaget bedömer Naturvårdsverket att bolaget fortfarande inte har visat att muddringen kan genomföras utan skada på vattenlevande organismer under period med hög ekologisk känslighet, dvs. mars – juli. Naturvårdsverket anser att bolaget i vart fall bör föreslå ett strängare villkor för

² Cato & Kjellin, 2012. Undersökningar av Mälarens botten utanför Lövsta gamla deponiområde, Hässelby, Stockholms kommun.

³ Förordning (2001:554) om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten, bilaga 1.

grumling under den perioden. En sådan begränsning är miljömässigt motiverad för att motverka att muddringen medför skada på miljön.

3.1.2. *Efterbehandling av förorenad mark*

Naturvårdsverket konstaterar att bolagets yrkande om tillstånd inte omfattar de efterbehandlingsåtgärder som behöver vidtas på området innan energianläggningen och hamnen kan byggas. Bolaget har uppgett att efterbehandlingen, som beskrivs översiktligt i underlaget, omfattas av det allmänna villkoret och att bolaget är berett att överväga lämpligheten av generella och flexibla villkor för denna (se aktbilaga 24, s. 62). Naturvårdsverket delar bolagets bedömning att efterbehandlingen är möjlig att villkorsreglera då den behövs för att verksamheten ska kunna komma till stånd. Efterbehandlingen behöver ge ett slutresultat som innebär att anläggande av energianläggningen och hamnen inte medför oacceptabla risker för människors hälsa och miljön eller äventyrar möjligheten att uppnå god status för vattenförekomsten Mälaren-Görväln.

De åtgärder som ingår i saneringsplanen (aktbilaga 28) är enligt Naturvårdsverkets uppfattning så översiktligt beskrivna att det är svårt att bedöma om de planerade åtgärderna riskerar att sprida föroreningar. Bolaget har för avsikt att i ett senare skede utföra mer detaljerade markundersökningar och anser därför att det i det här skedet inte är möjligt att ta fram en ändamålsenlig masshanteringsplan. En sådan menar bolaget att man kan upprätta och förankra med tillsynsmyndigheten inom ramen för den ordinarie tillsynen. Det framgår dock av underlaget att såväl sprängsten som andra jordmassor som är i linje med mätbara åtgärdsområden ska återanvändas inom området. Beroende på hur dessa massor placeras kan det enligt Naturvårdsverkets bedömning inte uteslutas att de ger upphov till nya spridningsvägar för förorenat grundvatten. Det finns risk att även sprängningen kan medföra nya spridningsvägar eftersom bolaget inte tycks ha bekräftat att berget är opåverkat. Det är vidare oklart hur bolaget har för avsikt att kontrollera att skyddsåtgärder, exempelvis den kvalificerade övertäckningen som ska ske i de östra delarna av verksamhetsområdet, har avsedd effekt. Sammantaget innebär det att det är oklart om föreslagna åtgärder i saneringsplanen kommer att bidra till att nå åtgärdsområdena, bland annat att på lång sikt minska föroreningsbelastningen på Mälaren.

Det är bolaget som har att visa att platsen är lämplig för ändamålet och att övriga allmänna hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken kan uppfyllas för att verksamheten ska kunna tillåtas. Naturvårdsverket anser att det på befintligt underlag, som utgår från att efterbehandlingsfrågorna kan lösas inom ramen för tillsynen i ett senare skede, inte är möjligt att bedöma om den plats som bolaget har valt är lämplig eftersom utredningen inte ger en tydlig och samlad bild över riskerna i området och hur de ska avhjälpas och kontrolleras.

3.1.3. *Artskydd – fladdermöss*

Enligt 4 § 4 p artskyddsförordningen (2007:845) är det förbjudet att skada eller förstöra fortplantningsområden och viloplats. Skyddet i 4 § 4 p artskyddsförordningen är strikt och kräver inte avsiktighet. Det är oklart i vilken omfattning fortplantningsområden och viloplats kommer att försvinna i anläggningsskedet. Bolaget uppger att man inte inventerat yngelkolonier. Vid fladdermusinventeringar noterades dock att det finns äldre träd som är förhållandevis grova vid badplatsen såväl som i skogspartiet i planområdets

östliga delar. Huruvida dessa är hålträdd, eller på annat sätt lämpliga som yngelplatser, har inte undersökts vid inventeringen. Bolaget har således inte kunnat göra en bedömning av eventuella förluster av yngelplatser inom planområdet och således inte heller en bedömning av påverkan på uppfödningplatser. Det är enligt Naturvårdsverket oklart hur den kontinuerliga ekologiska funktionen ska upprätthållas och det kan därför komma att krävas en dispens enligt 14 § artskyddsförordningen.⁴

3.2. Begreppen BMT och BAT

Såsom praxis enligt miljöbalken har kommit att utvecklas omfattar tillståndsvillkor all drift. Miljöbalkens hänsynsregler har inte ändrats genom industriutsläppsdirektivet⁵, IED. Begreppen bästa möjliga teknik (BMT) enligt miljöbalken och bästa tillgängliga teknik (best available technique, BAT⁶) enligt industriutsläppsdirektivet är närbesläktade, men betyder inte samma sak. Uttrycket bästa möjliga teknik inrymmer både den teknik som används och det sätt på vilket anläggningen konstrueras, utformas, byggs, underhålls, leds och drivs samt avvecklas och tas ur bruk.⁷ Sveriges miljölagstiftning gör det möjligt att, i det enskilda fallet, tillämpa teknikkravet striktare jämfört med BAT.⁸ BMT ska tillämpas så långt det inte är orimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Vid tillämpningen om vad som är att betrakta som bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken bör all tillgänglig kunskap beaktas. BAT-slutsatser och de BAT-slutsatser som innehåller begränsningsvärden, BAT-AEL⁹:er, utgör ett viktigt kunskapsunderlag.

BAT-AEL:erna skrivs ofta som ett intervall, där den nedre nivån visar vad de bättre anläggningarna klarar av vad gäller att begränsa sina utsläpp. BAT-slutsatserna syftar till att reglera utsläppsvärden vid användande av bästa tillgängliga teknik under normala driftförhållanden. Miljöbalksvillkor ska däremot reglera den totala miljöpåverkan vid den enskilda anläggningen (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 21 februari 2020 i mål nr M 7388-18).

Den 27 januari 2021 har Tribunalen ogiltigförklarat BAT-slutsatserna för stora förbränningsanläggningar (mål T-699/17). BAT-slutsatserna gäller till dess att

⁴ Dom i EU-domstolens mål C 474/19 och C 473/19 gällande huruvida det krävs en påverkan på bevarandestatusen hos en art för att förbuden i art 12 art- och habitatdirektivet ska aktualiseras meddelas den 4 mars 2021.

⁵ Europaparlamentet och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning)

⁶ Artikel 3.10 IED, *bästa tillgängliga teknik*: det mest effektiva och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att utgöra grunden för gränsvärden för utsläpp och andra tillståndsvillkor och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet.

⁷ Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 216 (Miljöbalken).

⁸ Prop. 2012/13:35 sid. 17 f (Nya regler för industriutsläpp), med hänvisning till förarbetena till miljöbalken, att bästa möjliga teknik är tänkt att vara striktare än bästa tillgängliga teknik (prop.1997/98:45, Del 1, sid. 218).

⁹ Artikel 3.13 IED, *utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik*: de utsläppsnivåer som erhålls under normala driftförhållanden med användning av en bästa tillgänglig teknik eller en kombination av flera bästa tillgängliga tekniker, såsom de beskrivs i BAT-slutsatserna, uttryckta som ett genomsnitt under en bestämd tidsperiod, under specificerade referensförhållanden.

en ny rättsakt kan träda i kraft, dock som längst i tolv månader.¹⁰ Enligt Naturvårdsverkets bedömning är BAT-slutsatserna för stora förbränningsanläggningar fortsatt relevanta som underlag i målet.

3.3. Bästa möjliga teknik för energianläggningen

Bolaget gör gällande att kravet på att använda bästa möjliga teknik uppfylls då anläggningarna kommer att utrustas med välbeprövad och effektiv reningsutrustning i enlighet med vad som krävs enligt tillämpliga generella föreskrifter och BAT-slutsatser. Rening av exempelvis kväveoxidutsläpp från energianläggningen kommer att ska ske genom installation av selektiv katalytisk (SCR) eller selektiv icke-katalytisk (SNCR) reduktion eller en kombination av båda. Naturvårdsverket kan dock inte utläsa av handlingarna att den slutliga utformningen har bestämts.

Naturvårdsverket vill erinra om att förbränningsförordningarna¹¹ är generella föreskrifter som syftar till att begränsa miljöbelastningen inom EU. Att enbart innehålla den lägsta kravnivån (de begränsningsvärden som högst kan tillåtas) är inte att likställa med att kravet på bästa möjliga teknik enligt miljöbalken uppfylls. Den gemensamt stadgade miniminivån inom EU, vilken är föreskriven utifrån ett brett tillämpningsområde, får inte medföra att lägre krav ställs på en enskild anläggning som prövas enligt miljöbalken. Bolaget har bevisbördan när det gäller att visa vilka försiktighetsmått och skyddsåtgärder som behövs. Det är därför avgörande för prövningen att det finns ett bra underlag så att frågorna kan bli belysta på ett fullgott sätt.

Naturvårdsverket ifrågasätter inte att bolaget kommer att välja en ändamålsenlig och effektiv reningsutrustning, inte heller att bolaget kommer att övervaka och sträva efter miljömässigt optimerade förbränningsprocesser. Naturvårdsverket delar dock inte bolagets uppfattning att de begränsningsvärden som bolaget har föreslagit är stränga eller tillräckliga, utifrån vad som kan förväntas av bästa möjliga teknik vid en anläggning av den här storleken. En ny anläggning har dessutom bättre förutsättningar att planeras och projekteras från start med bästa utformningen i förhållande till vald teknik.

Kväveoxidutsläppen är viktiga att begränsa. Naturvårdsverket anser även att bolaget bör begränsa och övervaka utsläppen av metaller, halvmetaller, dioxiner och furaner till luft från fastbränsleanläggningen. Utsläpps begränsningarna ska regleras i villkor.

Naturvårdsverket föreslår villkor för kväveoxider, metaller och halvmetaller samt dioxiner och furaner som redogörs för nedan.

Naturvårdsverket har inga synpunkter på bolagets föreslagna värden i villkor 13 (aktbilaga 35), men föreslår en omformulering enligt NV4.

3.3.1. Undantag för start- och stopptillfällen och torkeldning (NV7)

Naturvårdsverket motsätter sig undantag för utsläpp till luft vid start- och stopptillfällen enligt bolagets villkorsförslag 14 (aktbilaga 35).

¹⁰ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Industriutslappsdirektivet--IED/BAT-slutsatser-for-industriutslapp/BAT-slutsatser-for-stora-forbranningsanlaggningar/>

¹¹ Förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar, FSF och förordningen (2013:253) om avfallsförbränning, FFA.

Kraven i förbränningsförfordningarna ska sammanblandas så lite som möjligt med miljöbalksvillkor. En verksamhets tillståndsvillkor ska enligt praxis reglera det totala utsläppet och gäller därmed under all drift. BAT-slutsatserna (inklusive BAT-AEL:erna) syftar snarare till en kontroll av teknik och gäller bara under normal drift (se Mark- och miljööverdomstolens uttalanden om villkor och BAT-slutsatser i dom den 21 februari 2020 i mål nr M 7388-18).

Naturvårdsverket ifrågasätter bolagets resonemang om att det saknas skäl till att reglera få och korta tillfällen av onormal drift eller start- och stopptillfällen. Vi menar att det tvärtom är motiverat att dessa tillfällen ska vara inkluderade i miljöbalksvillkor utformade som årsmedelvärden. Ett villkor uttryckt som korttidsmedelvärde kan, beroende på vilken parameter det reglerar, behöva sättas med större marginal än ett årsmedelvärde. Naturvårdsverket anser därför att villkoren gällande utsläpp till luft inte generellt ska undanta vissa utsläpp. Årsmedelvärden är på både processtekniska och miljömässiga grunder ett bra sätt att reglera utsläppen till luft och verksamhetens tillåtna totala miljöpåverkan.

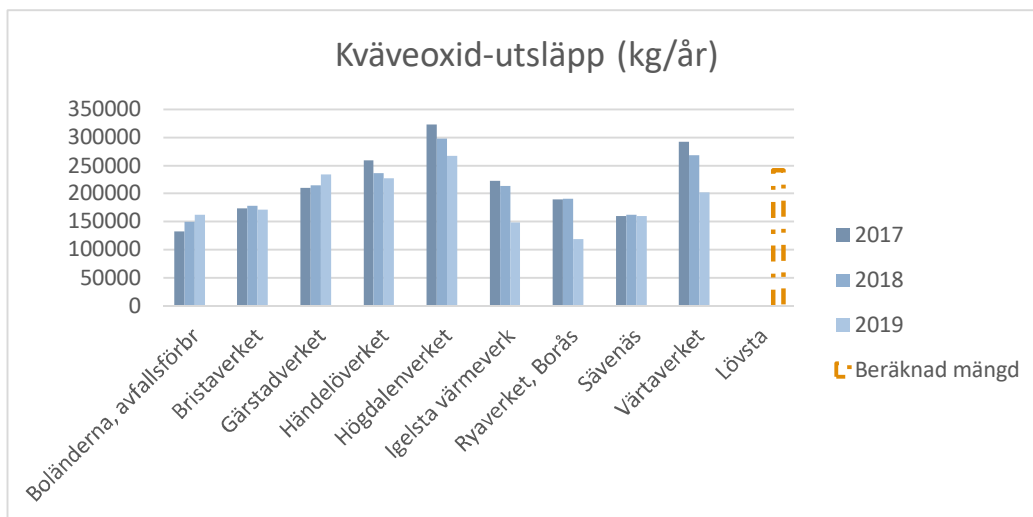
Naturvårdsverket har inga synpunkter vad gäller undantagna begränsningsvärden för utsläppen till luft vid torkeldning. Torkeldning är vanligtvis en kortare och övergående period som kommer att uppstå vid driftsättning och ett exempel på onormal drift. Naturvårdsverket utgår från att bolaget kommer att planera och utföra torkeldningen på ett kontrollerat och effektivt sätt och att minsta möjliga miljöpåverkan eftersträvas under den tiden.

3.3.2. *Utsläpp till luft av kväveoxider från fastbränsleanläggningen (NVI)*

Utsläpp av kväveoxider till luft är inte bara ett lokalt eller regionalt problem utan bidrar även till effekter i ett globalt perspektiv. Utsläpp av kväveoxider från förbränning ger sura regn och bidrar till övergödningen i sjöar, vattendrag och hav. EU:s taktidirektiv, (EU) 2016/2284, innehåller sedan december 2016 nya detaljer och bestämmelser som medlemsstaterna ska genomföra. De föroreningar som regleras i direktivet är kväveoxider (NO_x), svaveldioxid (SO₂), flyktiga organiska ämnen exklusive metan (NMVOC), ammoniak (NH₃) och små partiklar (PM_{2,5}). Sverige ser ut att klara sina åtaganden, med undantag för bland annat utsläpp av kväveoxider till år 2030.¹²

Energianläggningen i Lövsta beräknas ge upphov till ett utsläpp av kväveoxider till luft med ca 241 000 kg årligen. Det innebär att energianläggningen kan komma att bli bland Sveriges fem största utsläppare av kväveoxider till luft jämfört med andra befintliga förbränningsanläggningar, se figur 1. År 2019 var de tre enskilt största utsläppen i branschen (avrundat till närmsta tusental) 266 000 kg, 234 000 kg respektive 227 000 kg kväveoxider. De totala utsläppsmängderna varierar från år till år eftersom behovet av värme- och elproduktion beror till exempel på temperaturvariationer över året eller efterfrågan på el- och fjärrvärmenätet. I jämförelsen i figur 1 ingår både förbränningsanläggningar som förbränner avfall och de som förbränner andra bränslen. Urvalet har avgränsats till åren 2017-2019 och de förbränningsanläggningar som rapporterat kväveoxidutsläpp överstigande 150 000 kg/år.

¹² Sverige klarar de flesta taken i EU:s nya taktidirektiv, <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/EUs-miljoarbete/Luftvardspolitik/EUs-utslappstaktidirektiv/Sveriges-atagande-enligt-nya-taktidirektivet-Nec2/>



Figur 1. Jämförelse mellan andra anläggningars utsläppsmängder åren 2017-2019 och den beräknade mängden utsläpp från den planerade energianläggningen i Lövsta. Källa: Utsläpp i siffror.¹³

Lövsta är en ny anläggning med goda reningsmöjligheter och Naturvårdsverket konstaterar också att bolaget föreslagit reningsteknik som minskar utsläppen av kväveoxider. Naturvårdsverket anser därför att tillståndet ska förenas med utsläppsvillkor som avspeglar bolagets förutsättningar och som uppfyller kravet på bästa teknik. Vid en tillämpning av miljöbalkens hänsynsregler och med stöd av aktuella BAT-slutsatser bedömer Naturvårdsverket det rimligt att bolaget innehåller den lägre nivån av BAT-intervallet, i enlighet med justerat förslag till villkor.

3.3.3. Utsläpp till luft av metaller, halvmetaller, dioxiner och furaner från fastbränsleanläggningen (NV2-3)

Bolaget har inte föreslagit några villkorsförslag för utsläpp till luft av metaller och halvmetaller eller dioxiner och furaner för fastbränsleanläggningen. Naturvårdsverkets uppfattning är att utsläpp av de parametrarna även behöver begränsas och föreskrivas i villkor. Föreslagna halter ligger i linje med BAT-slutsatsernas högre intervall. Uppföljning av villkoren ska göras med periodisk utsläppskontroll där mättillfällena fördelas jämnt över året. Medelvärdet ska beräknas från tre på varandra följande mätningar.

3.3.4. Utsläpp till luft av kväveoxider från hetvattenanläggningen (NV5-6)

Naturvårdsverket bedömer att det för hetvattenanläggningen är motiverat med en skärpning vad gäller utsläppshalten av kväveoxider, både vid förbränning av flytande bränslen och fasta bränslen. Bolagets villkorsförslag ligger i de övre nivåerna av BAT-AEL:erna. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att även hetvattenanläggningen utformas med bästa möjliga teknik så att utsläppen av kväveoxider kan begränsas och hållas låga. Naturvårdsverket har förståelse för att kväveoxidhalterna kan variera och tillfälligt bli förhöjda vid uppstart och

¹³ Utsläpp i siffror, anläggningar inom kategorin 1.(c)Värmekraftverk och andra förbränningsanläggningar samt 5.(b) Anläggningar för förbränning av icke-farligt avfall som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG av den 4 december 2000 om förbränning av avfall. <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Data-databaser-och-sokregister/Utslapp-i-siffror/>

nedeldning samt att antalet start- och stopptillfällen kan variera från år till år eftersom hetvattenanläggningens syfte är att fungera som spets- och reservanläggning.

Bolaget har godtagit att för de fall bioolja förbränns i hetvattenanläggningen, innehålla de utsläppsintervall som enligt BAT-slutsatserna gäller vid förbränning av tung eldningsolja och/eller dieselbrännolja. Den förväntade drifttiden under året för hetvattenanläggningen är inte lika lång som för fastbränsleanläggningen vilket gör att miljöpåverkan vid drift jämförelsevis är mindre. Naturvårdsverkets föreslagna villkorsnivåer ligger därför i mitten av intervallet för de BAT-AEL:er för kväveoxider som gäller för respektive bränsletyp.¹⁴

Eftersom bolaget har uppgett att hetvattenanläggningen kommer att utrustas med SNCR eller SCR behöver ammoniakutsläppet begränsas och övervakas. Naturvårdsverket har därför föreslagit ett begränsningsvärde för utsläpp av ammoniak. Nivån ligger i det övre BAT-intervallet.

3.4. Buller i driftskedet

Naturvårdsverket yrkar på ett bullervillkor med samma värden som de bolaget föreslår. Däremot anser vi att sista stycket i bolagets villkorsförslag 20 (aktbilaga 35) bör strykas. Hantering av buller från tillståndspliktiga verksamheter vid bostäder planerade efter att verksamhetens tillstånd vunnit laga kraft hanteras genom den samordning som skett av plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken sedan 2015. I 29 kap. 4 § andra stycket miljöbalken framgår att det inte ska ses som ett villkorsbrott om ljudnivån från en verksamhet överstiger verksamhetens bullervillkor vid nya bostäder under förutsättning att man tagit hänsyn till verksamhetens bulleralstring vid planering av de nya bostäderna. Bolagets skrivning i sista stycket innebär därmed en villkorsreglering av vad som redan följer av gällande lagstiftning och sådan dubbelreglering bör undvikas (se MÖD 2008:22 och Mark- och miljööverdomstolen dom den 13 mars 2019 i mål nr M 5414-18).

Naturvårdsverket anser också att maxnivåer bör ingå i den kontroll som ska göras av verksamhetens ljudnivåer och att stycket om maxnivåer därför bör komma före stycket om kontroller.

3.5. Hamnverksamhet

Naturvårdsverket yrkade i kompletteringsyttrandet (aktbilaga 14) att bolaget skulle komma med förslag på villkor för hamnverksamhetens omfattning. Detta grundade sig i att det var otydligt vad som avsågs med tillståndsmeningens begränsning ”för energianläggningens behov” och bolagets villkorsförslag nr 24 (aktbilaga 1) om att anmälan krävs för att ta emot nya slags gods.

I bolagets komplettering (aktbilaga 24) framgår att de gods bolaget avser att hantera i hamnen är begränsat till konstruktions- och anläggningsdelar under anläggningsskedet, samt införsel av bränsle till anläggningen och eventuellt utförsel av aska och koldioxid från anläggningen under driftskedet. Med det förtydligande gjort ser Naturvårdsverket inget skäl till annan begränsning av

¹⁴ För en stor förbränningsanläggning med en sammanlagd installerad tillförd effekt ≥ 100 MW som förbränner eldnings/dieselbrännolja är intervallet 45-75 mg/Nm³ som årsmedelvärde (BAT 28, tabell 14). För en stor förbränningsanläggning med en sammanlagd installerad effekt ≥ 300 MW som förbränner fasta bränslen är intervallet 40-140 mg/Nm³ (BAT 24, tabell 9).

hamnverksamheten än vad som följer av tillståndets omfattning för energi-anläggningen. Vi delar bolagets uppfattning att det är positivt att så mycket av transporter som möjligt sker vid hamnen för att minska behovet av vägtransporter.

3.6. Verkställighetsförordnande

Naturvårdsverket anser att bolaget inte har visat tillräckliga skäl för verkställighetsförordnande enligt 22 kap 28 § miljöbalken. Högsta domstolen har i NJA 2012 s 623 uttalat principer för verkställighetsförordnande, se särskilt punkten 13. Bolaget har enligt Naturvårdsverket inte visat att intresset att påbörja verksamheten innan lagakraftvunnen dom väger tyngre än miljöintresset i detta fall.

4. Målets fortsatta handläggning

Naturvårdsverket hemställer om att domstolen tar fram en tidsplan för målets handläggning som parterna får tillfälle att yttra sig över. Det finns behov av en tidsplan med hänsyn till målets omfattning och komplexitet. En tidsplan skulle dessutom möjliggöra för parterna att planera för sina arbetsinsatser.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjurister Torunn Hofset, Linda Ålander och Lina Tengvar samt tekniska handläggare Björn Johansson, Ingrid Tjensvoll och Emma Sundling, den sistnämnda föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Emma Sundling

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.