

BillerudKorsnäs Skog och Industri AB

Att: [REDACTED]

[REDACTED]@billerudkorsnas.com

Ansökan om dispens från BAT-AEL, BillerudKorsnäs Skog och Industri AB

Beslut

Miljöprövningsdelegationen ger med stöd av 1 kap 16 § industriutsläppsförordningen (2013:250) BillerudKorsnäs Skog och Industri AB dispens från begränsningsvärde avseende stoft i BAT-slutsats 20, avseende BAT-slutsatser för *Produktion av massa, papper och kartong*. Miljöprövningsdelegationen beslutar att följande begränsningsvärde istället ska gälla.

Utsläpp av TRS i resterande svaga gaser får uppgå till maximalt 0,3 kg S/ADt som årsmedelvärde.

Beslutet gäller till och med den 31 december 2023.

Om ett nytt tillstånd enligt miljöbalken beslutas inom denna period upphör dispensen istället när det nya tillståndet vunnit laga kraft.

Redogörelse för ärendet

Bakgrund

Ansökan gäller BillerudKorsnäs Skog och Industri AB, Gävle Bruk, anläggningsnummer 2180-103, lokaliserad på fastighet Kastet 5:8.

I BAT-slutsatser för produktion av massa, papper och kartong anger BAT 20 att BAT-AEL för TRS från starka och svaga illaluktande gaser (nedan kallat diffust svavel) vid produktion av sulfatmassa är 0,05 – 0,2 kg S/Adt. Historiskt har Gävle Bruk efterlevt denna BAT och det skedde inte heller något överskridande under tiden från det att BAT-slutsatserna publicerades den 30 september 2014 tills det att BAT-AEL skulle efterlevas den 30 september 2018.

Under 2019 har dock utsläppen av diffust svavel ökat på ett oförutsägbart sätt och bolaget ansöker därför om dispens från BAT-AEL i BAT 20.

Ärendets handläggning

Ansökan om dispens kom in till miljöprövningsdelegationen den 15 maj 2020. Ansökan kompletterades den 9 oktober 2020. Ansökan har remitterats till Länsstyrelsen i Gävleborgs län (tillsynsmyndighet), Gävle kommun och Naturvårdsverket. Yttranden har kommit in från Länsstyrelsen i Gävleborgs län och Naturvårdsverket.

Bolaget har fått tillfälle att bemöta inkomna yttranden.

Avgift

Enligt 2 kap 8 § förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken ska den som ansöker om en dispens enligt 16 § industriutsläppsförordningen (2013:250) betala avgift för provningen med 56 000 kronor per slutsats.

Länsstyrelsen mottog bolagets betalning den 1 juli 2020.

Ansökan

Yrkande

Bolaget yrkar på att dispens ges för perioden 2020 – 2023 från begränsningsvärdet i BAT 20 om totala utsläpp av reducerade svavelföreningar (TRS) relaterade till resterande svaga gaser. Bolaget yrkar att värdet fastställs till 0,3 kg S/ADt.

Lokala miljöförhållanden

Gävle bruk är lokaliserat till utkanten av Gävle. Närmaste bebyggelse ligger omkring 1 km från aktuell utsläppskälla och består av villabebyggelse och flerbostadshus. I brukets närhet ligger även skyddsvärd natur, bland annat naturreservatet Orarna.

Efterlevnad av BAT

Under tiden från det att BAT-slutsatserna för massa och papper publicerades 26 september 2014 tills de trädde i kraft 30 september 2018 har Gävle Bruk som tidigare angivits efterlevt BAT-AEL i BAT-slutsats 20 för totala utsläpp av reducerade svavelföreningar (TRS) relaterade till resterande svaga gaser. I och med detta gjorde bolaget bedömningen att teknikkrauet i BAT 20-slutsatsen efterlevdes.

Utsläppen av TRS relaterat till svaga gaser har ökat på ett oförutsett sätt under 2019. Utfallet blev som tidigare angetts 0,33 kg S/ton massa vilket innebar att BAT-AEL i BAT-slutsats 20 inte efterlevdes för kalenderåret 2019. Orsakerna till de förhöjda utsläppen av TRS i är inte helt klarlagda och extern expertis har anlåtats för att analysera grundorsakerna.

Det har också konstaterats att brukets fiberlinje för produktion av blekt sulfatmassa står för en betydande del av de förhöjda utsläppen av diffust svavel. För att kunna fastställa lämpliga korrigerande åtgärder behövs en grundlig grundorsaksanalys. Efter att detta arbete slutförts kan dessa åtgärder projekteras och genomföras. Med hänsyn tagen till de extraordinära förutsättningar pågående pandemi medför är en realistisk tidplan att åtgärderna kan vara genomförda år 2022 – 2023.

Bedömningen under rådande förutsättningar är att det sannolikt inte kommer att vara praktiskt möjligt att, oberoende av avvägning av kostnad mot nytta, alls kunna ta fram och genomföra de åtgärder som skulle krävas för att med säkerhet kunna innehålla BAT-AEL för diffusa utsläpp av svavel under 2020.

Under sommaren 2020 har det projekterats för att under nästa revisionsstopp, vilket är planerat till maj 2021, kunna bygga om flisfickan för förbasning av flis före kokning av massa till blekning. Detta bedöms ge en stabilare flispelare och därmed mindre genomslag av den svavelhaltiga flashånga som varit orsaken till förhöjda utsläpp från denna position. Kostnaden för denna åtgärd bedöms till omkring 5 Mkr.

Det pågår även projektering för ett utbyte av terpentinskiljningssystemet. Detta kräver dock en betydligt mer omfattande planering och projektering då det rör sig om en komplicerad åtgärd som medför en kostnad i storleksordningen 50 Mkr. Detta gör att det inte bedöms vara möjligt att genomföra ett sådant utbyte redan vid revisionsstoppet 2021 utan först vid revisionsstoppet 2022. Därefter kan det komma att krävas intrimning och eventuellt även tillkommande uppgraderingar av angränsande delar av processen.

Även om det är sannolikt att ombyggnaden av flisfickan ger efterfrågad effekt kan det inte säkerställas att så blir fallet. Därför utreds det även att kunna bygga om basningen till en så kallad re-boiler där man använder färskånga istället för svavelhaltig flashånga. Detta innebär dock förutom investeringskostnader en energimässig försämring av systemet och bolaget vill därför under en period på minst ett år kunna utvärdera effekterna av ombyggnaden av flisfickan innan ett eventuellt beslut om ombyggnad till re-boiler kan tas.

Miljöpåverkan

Utsläpp av reducerade svavelföreningar i svaga gaser ger inte upphov till någon direkt negativ påverkan på omgivande miljö men kan medföra olägenheter för närboende. Bolaget har sedan en längre tid fört statistik över inrapporterade klagomål på lukt och andra olägenheter från närboende och sedan två år finns det även en referenspanel med uppgift att rapportera in alla avvikelser från det normala vad avser bland annat lukt från bruket.

Erfarenheterna från de inrapporterade klagomålen samt från referenspanelens observationer är att den huvudsakliga orsaken till olägenheter på grund av lukt är tillfälliga processproblem och inte den typ av förhöjda nivåer i utsläppen av svaga gaser denna ansökan avser.

Utsläpp av svavel bidrar också till försurning. Detta är dock numera ett mindre problem efter de tidigare åtgärder som vidtagits för att sänka utsläppen av svavel från olika verksamheter och bolagets bedömning är att påverkan på försurning från ett tillfälligt förhöjt utsläpp av reducerade svavelföreningar är försumbar.

Yttranden

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, yttrande den 16 juni 2020

1. Bolaget kan medges dispens från BAT-AEL för TRS i resterande svaga gaser som anges i BAT 20 i BAT-slutsatserna för produktion av massa, papper och kartong.
2. Dispensen ska förenas med villkor att utsläpp av TRS i resterande svaga gaser får uppgå till maximalt 0,3 kg S/ADt som årsmedelvärde.
3. Dispensen ska tidsbegränsas till att som längst gälla till den 31 december 2023.

Motivering

1. Då bolagets miljötillstånd har ett villkor som reglerar det totala utsläppet av svavel och då TRS i resterande svaga gaser ingår i detta totala utsläpp, innebär inte en dispens enligt bolagets yrkande att det tillåtna totala utsläppet av svavel ökar.

Länsstyrelsen bedömer därför att en dispens enligt bolagets yrkande inte skulle innebära någon ökad miljöpåverkan.

2. Enligt 16 § industriutsläppsförordningen (2013:250) ska en dispens förenas med ett villkor om att istället följa ett mindre strängt begränsningsvärde. Länsstyrelsen anser att det begränsningsvärde som bolaget yrkar på är

rimligt, då det ligger i nivå med det årsmedelvärde som bolaget uppmätt och redovisat för år 2019.

3. Länsstyrelsen anser att bakgrunden till bolagets dispensansökan är tekniska problem i anläggningen och att förutsättningar för dispens endast finns under den tid som bolaget behöver för att lösa dessa tekniska problem. Länsstyrelsen anser att den tid som bolaget sökt dispens för är förhållandevis lång men ändå rimlig av två skäl:
 - Den rådande situationen med Corona-pandemin innebär att arbetet att lösa de tekniska problemen försenas under åtminstone år 2020.
 - De tänkbara tekniska problem som bolaget pekat ut i ansökan, kräver lång tid att utreda och åtgärda.

Övrigt

Bolaget har även påbörjat en omprövning av sitt miljötillstånd och länsstyrelsen förutsätter att en av frågeställningarna som hanteras i prövningen gäller utsläppen av svavel och hur BAT-AEL ska innehållas.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, den 4 november 2020

Länsstyrelsen vidhåller sitt tidigare yttrande i ärendet, daterat den 16 juni 2020.

Bolaget har i den kompletterade ansökan givit en mer detaljerad beskrivning av anläggningens tekniska egenskaper och en mer detaljerad samt tidsatt plan för planerade åtgärder inklusive uppskattade kostnader. Den tillkomna informationen består huvudsakligen av sådant som länsstyrelsen redan kände till från tillsynsarbetet och länsstyrelsen anser att det inte framkommit någonting nytt i sak som föranleder ändringar i tidigare yttrande.

Naturvårdsverket yttrande, den 10 juli 2020

Naturvårdsverket anser att ansökan bör förtydligas i följande avseenden.

- Närmare redogörelse för varför anläggningens tekniska egenskaper är skäl för dispens,
- redovisning av möjliga åtgärder för att innehålla BAT-AEL samt kostnader för dessa avvägt mot deras miljönytta, och
- en tydligare tidsplan för när åtgärder ska vidtas samt hur BAT-AEL ska kunna innehållas efter det att den sökta perioden för dispens löpt ut.

Naturvårdsverket anser att behovet av kompletteringar av bolagets ansökan innebär att det för närvarande saknas förutsättningar för att medge dispens i enlighet med bolagets yrkande.

Naturvårdsverket yttrande, den 10 november 2020

Naturvårdsverket har tagit del av bolagets svar och anser att det fortfarande föreligger ett behov av följande kompletteringar.

- Tydligare redovisning av möjliga åtgärder för att innehålla BAT-AEL samt kostnader för dessa avvägt mot deras miljönytta, och
- en tydligare tidplan för när BAT-AEL ska kunna innehållas.

Naturvårdsverket bedömer att behovet av ytterligare kompletteringar av bolagets ansökan innebär att det för närvarande saknas förutsättningar att medge dispens i enlighet med bolagets yrkande.

Genom bolagets komplettering förtydligas vilka tekniska egenskaper som bolaget menar ligger till skäl för sökt dispens. Naturvårdsverket bedömer att kompletteringen är godtagbar i detta avseende. Vad gäller de övriga kompletteringspunkterna anser Naturvårdsverket att bolagets svar är bristfälligt.

Redovisade möjliga åtgärder för att klara BAT-AEL

I bolagets komplettering presenteras tre olika åtgärder för att minska utsläppen av diffust svavel. Kostnaderna för respektive åtgärd beskrivs översiktligt utan att det framgår vad siffrorna bygger på, och för ingen av åtgärderna framgår förväntat resultat i form av utsläppsminskning.

Naturvårdsverket anser att redovisningen behöver vara transparent, så att t.ex. beräkningssätt (inklusive ränta och avskrivningstid), kostnader (kapitalkostnader, drift- och underhållskostnader, etc.) och miljönytta för relevanta parametrar framgår. Utan en redovisning av kostnader och miljönytta för respektive åtgärd går det inte att göra en sådan proportionalitetsavvägning som dispensprövningen kräver

Sökt tid för att genomföra åtgärder för att minska utsläppen

För att prövningsmyndigheten ska kunna göra en bedömning av lämpligheten i att avvakta till revisionsstopp våren 2021 för en åtgärd (ombyggnation av flisficka), till revisionsstoppet 2022 med nästa åtgärd (utbyte av terpentinavskiljningssystem) samt än längre till den tredje redovisade åtgärden (bygga om basning till re-boiler) behöver enligt Naturvårdsverkets mening åtgärdernas beräknade effekt samt kostnad framgå tydligare

Det saknas även en tydlig motivering till varför det är motiverat med en dispens till och med den 31 december 2023 och varför det är rimligt att avvakta med utbyte av terpentinavskiljningssystemet till 2022. Naturvårdsverket anser som utgångspunkt att åtgärder för att innehålla BAT-AEL bör vidtas skyndsamt.

Bedömning av kostnader hänförliga till inkomstbortfall

Bolaget har bl.a. anfört att alternativen med forcerade åtgärder för att kunna följa begränsningsvärdet vid en tidigare tidpunkt skulle innebära en oproportionerligt hög kostnad jämfört med miljönyttan av att följa begränsningsvärdet.

Naturvårdsverket gör i denna del följande bedömning. BAT-slutsatserna för produktion av massa, papper och kartong offentliggjordes den 30 september 2014 i EUT (Europeiska unionens officiella tidning). Det innebar att senast den 30 september 2018 skulle kraven i BAT-slutsatserna vara uppfyllda.

Naturvårdsverket har tagit del av utsläppssiffror för verksamhetsåren 2013–2019 och kan konstatera att anläggningens utsläpp under denna period ökat.

Naturvårdsverket anser att bolaget sedan åtminstone 2017 bör haft anledning att överväga att vidta åtgärder för att minska utsläppen av diffust svavel

Mot den bakgrunden ifrågasätter Naturvårdsverket bolagets syn på hur uppgifterna om inkomstbortfall vid nekad dispens eller krav på tidigare lagda åtgärder ska bedömas vid proportionalitetsavvägningen som ska ske enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen. Naturvårdsverket bedömer att för det fall prövningsmyndigheten anser att bolaget borde ha utrett och vidtagit åtgärder tidigare ska kostnader som uppstår till följd av att så inte har skett inte räknas med i proportionalitetsavvägningen.

Bolagets bemötande*Bolaget har sammanfattningsvis framfört följande*

Bolaget vill inledningsvis invända mot att Naturvårdsverket i sitt yttrande anför att bolaget i ett tidigare skede borde haft anledning att vidta åtgärder för att minska utsläppen av diffust svavel och pekar på att utsläppen gradvis ökat från 2013.

Bolaget vill dels peka på att utsläppen av diffust svavel visar en mer komplex historik över längre tid och att det även 2009 – 2010 förelåg en problembild likande dagens.

Liksom dagens problem var grundorsaken till problemen 2009 – 2010 en okontrollerad uppbyggnad av svavelhaltig terpentin i fiberlinje tre. Till skillnad mot dagens problem kunde problemen år 2009 – 2010 dock åtgärdas genom omfattande rengöringsinsatser liknande de som gjordes vid revisionsstoppet år 2019 och beskrevs i den komplettering till ansökan som skickades in 9 oktober 2020.

Bolaget anser därför att åtgärder vidtagits för att minska utsläppen. Till skillnad mot tidigare hade de dock inte önskad effekt. Detta var något som inte kunde förutses och är grundorsaken till att bolaget tvingas vidta de omfattande tillkommande åtgärder som ligger till grund för denna ansökan om dispens.

Redovisade möjliga åtgärder för att klara BAT-AEL

I sitt yttrande efterfrågar Naturvårdsverket en tydligare redovisning av möjliga kostnader för att innehålla BAT-AEL i BAT 20. För att redovisningen ska vara transparent anser Naturvårdsverket att bland annat beräkningssätt inklusive ränta och avskrivningstid, kapital-, drift-, och underhållskostnader samt miljönytta för relevanta parametrar behöver framgå för respektive parameter.

De kostnader bolaget beskrivit för att framgent kunna innehålla BAT-AEL i BAT 20 har med nödvändighet baserats på förprojektering och det är därför inte möjligt att bryta ned investering och göra en avskrivning på det sätt NV begär.

Bolaget anser också att en begäran i enlighet med Naturvårdsverkets begäran är mer omfattande än vad som bör behövas för en tidsbegränsad dispensansökan och därför inte bör vara nödvändigt för att miljöprövningsdelegationen ska kunna ta beslut om en dispens kan beviljas.

Som angavs i kompletteringen till ansökan om dispens är utbytet av terpentinavskiljningssystemet en komplicerad åtgärd som kräver omfattande projektering. Detta då det innebär omfattande ingrepp i en befintlig fiberlinje och även omfattar omfattande åtgärder i fiberlinjens ångsystem.

Under förprojektet har det också framkommit att det är långa leveranstider för den utrustning som behövs för att genomföra projektet. Detta gör att det finns en risk att det, trots en så snabb upphandlingsprocess som förutsättningarna tillåter, inte kan säkerställas att det är möjligt att genomföra ombyggnaden vid 2022 års revisionsstopp och att åtgärderna inte kommer att kunna genomföras förrän vid 2023 års revisionsstopp. Till viss del har även föreliggande reserestriktioner på grund av pandemin påverkat tidplanen negativt genom begränsning i möjligheterna för extern expertis att genomföra platsbesök.

Bolaget vill även framhålla att den tigha tidsramen för projekteringen gör att det är mycket osäkert om det, oberoende av kostnad, går att tidigarelägga utbytet av terpentinavskiljningssystemet. I detta fall skulle det enda sättet att innehålla BAT-AEL vara att stoppa produktionen av blekt massa i fiberlinje 3 vilket i praktiken skulle tvinga hela bruket att näst intill upphöra med produktionen.

Bolaget vänder sig också, som redan nämnts ovan, mot Naturvårdsverkets skrivning om att åtgärder borde vidtagits tidigare och att detta ska ingå i bedömningen av om dispens ska kunna meddelas och i så fall på vilken tid.

Omfattande åtgärder har, som tidigare nämnts, vidtagits. Dessa baserades på tidigare erfarenheter från liknade problem men då de denna gång inte gav önskad effekt har bolaget tvingats ta fram det åtgärdspaket som beskrivs i denna dispensansökan.

Sammantagen bedömning

Bolagets sammantagna bedömning utifrån ovanstående är att de formella kraven i 16 § industriutsläppsförordningen (2013:250) för dispens från BAT 20 till och med 2023 med hänvisning till att alternativen med forcerade åtgärder för att kunna innehålla BAT-AEL vid en tidigare tidpunkt skulle innebära en oproportionerlig hög kostnad jämfört med miljönyttan av att följa begränsningsvärdet vid en sådan tidigare tidpunkt.

Miljöprövningsdelegationens bedömning

Enligt 16 § industriutsläppsförordningen får miljöprövningsdelegationen ge dispens från ett begränsningsvärde i en BAT-slutsats 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.

Enligt 18 § industriutsläppsförordningen får miljöprövningsdelegationen tidsbegränsa en dispens om förutsättningarna för dispens endast finns under den tid som behövs för att anpassa anläggningen till det begränsningsvärdet i BAT-AEL.

Naturvårdsverket har i sitt yttrande angett att dispens inte ska ges och anser att ansökan ska kompletteras med bland annat utökad ekonomisk redovisning och tydligare tidplan för åtgärder. Miljöprövningsdelegationen delar inte Naturvårdsverkets bedömning utan anser att det finns ett tillräckligt underlag för att medge en tidsbegränsad dispens.

Miljöprövningsdelegationen anser att en tidsbegränsad dispens från BAT-AEL kan ges med hänvisning till anläggningens tekniska egenskaper. Enligt bolaget krävs dispens fram till 2023 för att kunna utföra de åtgärder som krävs för att klara begränsningsvärdet i BAT-AEL.

Miljöprövningsdelegationen finner inte skäl att ifrågasätta det bolaget angett om att åtgärderna kräver omfattande förprojektering och att nödvändiga leveranser och arbeten kan försenas i och med pandemin. En dispens på tre år medför högre utsläpp under den tiden. Som framgår av utredningen i ärendet rör det sig dock om utsläpp av mycket begränsad miljöpåverkan. Mot den bakgrunden framstår

det som orimligt att som Naturvårdsverket verkar anse kräva att verksamheten ska stanna helt i avvaktan på att åtgärderna projekteras, upphandlas, testas och genomförs fullt ut. Miljöprövningsdelegationen anser istället att det medför oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan om dispens inte medges. Därför ska dispens meddelas vilket möjliggör att åtgärderna kan vidtas vid ordinarie planerade driftstopp.

Bolaget har ansökt om dispens för år 2020 – 2023. Det är som miljöprövningsdelegationen ser det inte möjligt att besluta om dispens i efterhand. Detta då beslut, i de fall annat inte är föreskrivet, får verkställas först när de vunnit laga kraft (se 35 § förvaltningslagen). Ansökan ska därför avslås i den delen.

Hur man överklagar m m

Detta beslut kan överklagas, se bilaga 1.

Beslutet har fattats av ordförande Lars A Andersson och miljösekreterare Christina Eriksson efter föredragning av miljöhandläggare Erik Sundqvist.

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Bilagor:

Hur man överklagar till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt

Kopia till:

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, gavleborg@lansstyrelsen.se

Naturvårdsverket, registrator@naturvardsverket.se