



Dispens från begränsningsvärden i BAT-slutsats för rening och hantering av avloppsvatten (utsläpp av TOC) vid tillverkningen av Expancel i Stockvik, Sundsvalls kommun

Verksamhet enligt 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250)

BESLUT

Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen Västernorrland lämnar Nouryon Pulp and Performance Chemicals AB (organisationsnummer 556022-9972) tidsbegränsad dispens från begränsningsvärdena för utsläpp av totalt organiskt kol (TOC) i tabell 1 i Kommissionens genomförandebeslut av den 30 maj 2016 om fastställande av BAT-slutsatser för rening och hantering av avloppsvatten och avgaser inom den kemiska sektorn (CWW BATC) för bolagets tillverkning av Expancel vid anläggningen i Stockvik, Sundsvalls kommun.

Dispensen gäller till och med den 10 juni 2023.

Följande utsläppsvärde gäller för TOC under dispensperioden.

- Som årsmedelvärde får utsläpp av TOC uppgå till högst 1 970 mg/l.

Miljöprövningsdelegationen avslår yrkandet om verkställighetsförordnande.

Verkställighet

Dispensen med begränsningsvärden börjar gälla först när beslutet om dispens vunnit laga kraft.

Kungörelsedelgivning

Detta beslut ska delges genom kungörelsedelgivning. Kungörelsen ska införas i Sundsvalls Tidning samt i Post- och Inrikes Tidningar, inom tio dagar från datum för beslutet.

Beslutet hålls tillgängligt hos aktförvarare på Kommunledningskontoret i Sundsvalls kommun och på Länsstyrelsen Västernorrlands diarium. Delgivning anses ha skett två veckor efter detta beslut.

2019-07-03

551-8396-18
2281-08-101

INFORMATION

Detta tillstånd befriar inte verksamhetsutövaren från skyldigheten att iaktta vad som gäller enligt andra beslut och bestämmelser för den anläggning eller verksamhet som beslutet avser.

REDOGÖRELSE FÖR ÄRENDET

Bakgrund

Utsläppsvärden i slutsatser om bästa tillgängliga teknik (BAT-slutsatser) för rening och hantering av avloppsvatten och avgaser inom den kemiska sektorn i enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU (nedan kallad CWW-BATC) ska gälla som begränsningsvärden (BAT-AEL). Aktuell BAT-slutsats (BAT 12) offentliggjordes den 9 juni 2016 och ska följas senast den 10 juni 2020.

Ni har ansökt om dispens för utsläppsvärdena för TOC i BAT 12.

Begränsningsvärdet för TOC i tabell 1 i CWW-BATC är 33 mg/l.

Ni har tillstånd enligt miljöbalken att inom fastigheterna Stockvik 5:1 i Sundsvalls kommun tillverka Expancel mikrosfärer, omfattande en årlig produktion av 12 000 ton, på Stockviks industriområde, söder om Sundsvall. Tillståndet meddelades av Miljödombstolen vid Östersunds tingsrätt den 29 mars 2001 (mål M 15-00) och slutliga villkor för utsläpp till vatten den 30 oktober 2014 (mål M 15-00).

Utsläppet av TOC i gällande tillstånd regleras i villkor 1 och lyder enligt följande (i de delar som har relevans i detta beslut).

Mängden utsläpp får högst uppgå till nedan angivna månadsmedelvärden. Utsläppen ska kontrolleras genom automatisk provtagning. Villkoret är uppfyllt om minst tio av månadsmedelvärdena under kalenderåret klarar begränsningsvärdet.

TOC	24 kg/ton produkt	20 kg/ton produkt fr.o.m. 2015
-----	-------------------	--------------------------------

Ärendets handläggning

Ansökan om dispens kom in till miljöprövningsdelegationen den 22 november 2018. Efter kompletteringar kungjordes ansökan på länsstyrelsens webbplats och anslagstavla. Ansökan har remitterats till Naturvårdsverket, Länsstyrelsen Västernorrland och Sundsvalls kommun. Bolaget har fått tillfälle att bemöta yttranden som kommit in.

Under ärendets handläggning har ni bytt namn från Akzo Nobel Pulp and Performance Chemicals AB till Nouryon Pulp and Performance Chemicals AB.

2019-07-03

551-8396-18
2281-08-101

ANSÖKAN MED YRKANDEN, ÅTAGANDEN OCH ANDRA VILLKOR

Yrkanden och grunder

Ni yrkar dispens med stöd av 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen (IUF), med giltighet till och med att BAT-slutsatsen ersätts av en ny, från de begränsningsvärden som anges för TOC i tabell 1 i CWW-BATC. Ni yrkar så som er talan slutligen framförts även att miljöprövningsdelegationen förenar dispensen med villkor som anger att begränsningsvärdet för TOC ska vara 1970 mg/l som årsmedelvärde samt att dispensen ska gälla utan hinder av att beslutet inte vunnit laga kraft.

Som grund för yrkandet om dispens åberopar ni sammanfattningsvis att kostnaderna är orimliga i förhållande till miljönyttan till följd av såväl anläggningens tekniska egenskaper som de lokala miljöförhållandena.

Er ansökan och beskrivning av verksamheten

Nedan följer en sammanfattning av vad ni i er ansökan om dispens anför.

Tillverkningen av Expancel är unik inom Europa och ingår enligt er bedömning inte i något av de vertikala BRED-dokumenterna med huvudslutsatser. Tillverkningen kan komma att höra till BAT-slutsatserna för produktion av polymerer (POL) beroende av vad Kommissionen bestämmer vid framtagandet av genomförandebeslutet. Det råder vidare en osäkerhet om CWW-BAT ska anses vara en huvudslutsats som ska följas den 20 juni 2020.

Utsläppsvärde från anläggningen

2017 var utsläppet av TOC från Expancel 1 347 mg/l som årsmedelvärde. Produktionen år 2017 var 9 000 ton. I och med CWW BAT skulle utsläppshalten motsvarande år 2017 behöva minska med minst 98 % för att följa BAT AEL-värdet för TOC.

Utveckling av skälen för dispens

Anläggningens tekniska egenskaper

Kostnaden är orimlig till följd av anläggningens tekniska egenskaper. Processen och produkterna är unika inom EU och genererar ett avloppsvatten som inte har samma egenskaper som de vatten som ligger till grund för BAT-referensdokumentet och BAT-slutsatserna. Teknikerna fungerar antingen inte alls eller har betydligt lägre reningsgrad på Expancels avloppsvatten än vad som anges i CWW. Det avloppsvatten som uppkommer i anläggningen är inte "common waste water" (CWW) för vilket de aktuella slutsatserna är framtagna.

2019-07-03

551-8396-18

2281-08-101

Då verksamheten är så speciell i sin produktion finns det såvitt ni hittills kunnat utröna inte någon teknik att installera som kan nedbringa utsläppet så att det följer BAT 12, tabell 1, för TOC och att kostnaden för att närma sig BAT-AEL för TOC men inte nå ända fram genom installation av bioreningsanläggning är orimlig.

Lokala miljöförhållanden

Kostnaden är också orimlig till följd av de lokala miljöförhållandena. Sweco har i sin utredning visat att miljönyttan av en sänkning av dagens halter BAT-AEL för TOC är försumbar i vattenförekomsterna Svartviksfjärden och Draget, oavsett nuvarande tillståndsgiven produktionsmängd eller planerad ansökt produktionsmängd. Ni bedömer att den yrkade dispensen inte kommer att medföra någon skillnad vad avser klassificeringen av vattenförekomsterna. Det innebär att redan en relativt låg kostnad måste anses orimlig för att sänka halten TOC. Detta är dock i dagsläget ett teoretiskt resonemang eftersom ni hittills inte funnit en teknik som når ner till BAT-slutsatsen för TOC.

Kostnader för möjlig åtgärd

Den enda reningsmetod som identifierats är biologisk rening som till en kostnad av ca 200 kr/kg eventuellt kan minska utsläppet av COD med ca 70 %. De biologiska försöken har fokuserat på COD och ni vet inte om TOC reduceras i samma grad som COD. Om samma reningsgrad för TOC antas vara möjlig, ger 70 % reduktion halten 42 mg/l. Eftersom denna kostnad endast utgör en delkostnad för att på sikt eventuellt kunna klara att följa BAT-slutsatsen måste kostnaden anses orimlig. Den kostnad som tillkommer för en senare eventuell åtgärd ska då beräknas på sänkningen från 400 mg/l till att klara 33 mg/l.

Försök som vidtagits för att minska utsläppen av TOC

Ni har genomfört en del försök att minska TOC-halten, t.ex. försök med indunstning och nedbrytningsförsök vid inblandning av kommunalt avloppsvatten.

Ni har genomfört ett försök med VoDCa-teknologi. Pilotförsöken visade dock att teknologin inte alls fungerade på Expancels avloppsvatten. Ni har inte hittat några nya tillgängliga tekniker som kan införas för att minska halterna av TOC.

Föreslaget dispensvärde

Ni anser inte att det föreslagna begränsningsvärdet ligger högt över de verkliga utsläppen. Dessa varierar beroende av produktmixen, som i sin tur styrs av kundernas efterfrågan. Ni ser en stigande trend på hittillsvarande 1 400–1 700 mg/l. Ni har låtit beräkna kommande halter om några åtgärder inte kan vidtas och dessa beräkningar landar på 1 970 mg/l som årsmedelvärde. De ansökta halterna avser inte förhållandena vid driftsstörningar och liknande utan som årsmedelvärde vid normal drift.

2019-07-03

551-8396-18
2281-08-101

Fortsatta försök och tid för dispens

Ni har inlett ett samarbete med ett finskt vattenreningsföretag som ska utreda om de kan hitta en lösning för att rena vattnet ned till BAT AEL-nivån. Företaget kommer att genomföra labbförsök och pilotförsök och vid framgång med dessa, själv konstruera och bygga en reningsanläggning. Om företaget lyckas kommer det att behövas uppskattningsvis fyra år innan det finns en färdig anläggning i drift. Denna tidplan förutsätter att det inte behövs en tidskrävande tillståndsprocess. I så fall behövs ytterligare några år innan anläggningen kan vara i drift.

Eftersom en reningsteknik, om en sådan skulle hittas, inte kommer att hinna installeras till juni 2020 är en dispens helt nödvändig för att ni inte ska bryta mot BAT-slutsatsernas utsläppsvärden för TOC. Dispens behövs i åtminstone fyra år för att kunna undersöka möjligheterna ytterligare, uppföra och ta i drift en ny reningsanläggning som kan rena ned till BAT-AEL för TOC. Ni vill i första hand inte ha en tidsbegränsad dispens eftersom det hittills visat sig vara svårt att hitta en åtgärd att vidta. Om miljöprövningsdelegationen anser det motiverat med en "check point" kan ni i andra hand tänka er att dispensen tidsbegränsas till fyra år.

YTTRANDEN

I de yttranden som kommit in framförs bl.a. följande.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket anser att CWW BATC utgör huvudslutsatser för bolagets verksamhet. Naturvårdsverket godtar Bolagets uppgifter och bedömer att bolaget visat att det finns anledning att medge Bolaget dispens till följd av anläggningens tekniska egenskaper. Naturvårdsverket medger sammanfattningsvis att en tidsbegränsad dispens beviljas till och med den 14 juni 2023 och yrkar att dispensen ska förenas med villkor om att Bolaget vid normal drift ska följa begränsningsvärdet 1 970 mg/l som årsmedelvärde för TOC. För närmare motivering se yttrandet i sin helhet.

Länsstyrelsen

Då ingen av genomförda undersökningar av reningstekniker har genererat tillfredställande resultat gällande reningsgrad ser inte länsstyrelsen att det är möjligt för bolaget att i dagsläget uppfylla BAT-AEL för TOC. För att ge bolaget tid att undersöka tekniker och därefter tid att bygga lämplig anläggning anser länsstyrelsen att dispensen ska ges under 4 år.

BOLAGETS BEMÖTANDE AV YTTRANDEN

Ni konstaterar att såväl Naturvårdsverket som Länsstyrelsen förstår den problematiska situationen och delar Bolagets uppfattning om behovet av dispens och den halt som ska gälla. Bolaget anser att dispensen bör gälla som haltvärde 1 970 mg/l som årsmedelvärde och yrkar inte längre mängdvärde.

2019-07-03

551-8396-18

2281-08-101

Ni vidhåller sitt förstahandsyrkande att dispensen inte ska vara tidsbegränsad och hänvisar till vad som anförts tidigare. I denna situation blir även kostnaderna för att fortsätta utreda möjligheten att sänka utsläppen inte motiverade och därmed inte rimliga. Ni hänvisar till vad som anges i "Miljöbalken. En kommentar" av Bengtsson m.fl. om skälighetsbedömningen vid krav på undersökningar av förorenad mark. "Det kan i många fall röra sig om kostnadskrävande undersökningar. En skälighetsbedömning ska därför göras enligt 4 §. De kriterier som anges där tar väl mest syfte på efterbehandlingsansvaret, men det bör här vara möjligt att tillämpa rimlighetsregeln i 2 kap. 7 §, dvs. att väga nyttan med undersökningen mot kostnaden för den." Ni anser att motsvarande synsätt är rimligt att tillämpa på utredningar där möjligheten till någon större framgång och miljönytta tycks liten, såsom i detta fall. Ni anser därför att det finns skäl att lämna en inte tidsbegränsad dispens mot bakgrund av de tekniska möjligheterna och den försumbara miljönyttan. Ni kommer dock att fortsätta leta efter möjligheter att minska avloppsvattnets halt av TOC.

Dispenstiden ska enligt er uppfattning räknas fr.o.m. den tidpunkt när ett krav börjar gälla och dispensen behövs, d.v.s. fr.o.m. juni 2020, inte från sommaren 2019 när beslut om dispens kan tänkas meddelas. Bolaget uppfattar att Länsstyrelsen har samma uppfattning, medan Naturvårdsverket anser att dispensen ska gälla fyra år fr.o.m. beslut. I nuläget finns inte någon lösning, utredningarna tar tid och fem år i praktiken ger naturligtvis bättre lösningar att komma framåt och eventuellt finna en lösning än fyra år, inte minst om det skulle bli fråga om byggnadsåtgärder. Ansökningar är resurskrävande för bolaget och tar även resurser i anspråk för provnings- och remissmyndigheter. Det finns därmed samhällsekonomiska skäl att undvika allt för tätt återkommande provningar när det inte är miljömässigt motiverat.

MILJÖPRÖVNINGSDLEGATIONENS BEDÖMNING

Dispens

Av 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen följer att miljöprovningssdelegationen får ge dispens från ett begränsningsvärde 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.

I 2 kap. 39 § punkten 1 nämnda förordning anges att EU-kommissionens genomförandebeslut 2016/902 av den 30 maj 2016 om fastställande av BAT-slutsatser för rening och hantering av avloppsvatten och avgaser inom den kemiska sektorn offentliggjordes i EU:s officiella tidning den 9 juni 2016 och att bilagan till beslutet innehåller slutsatser om BAT bl.a. för verksamheter som omfattas av någon av 12 kap. 1–36, 38, 39, 42 och 43 §§ miljöprovningssförordningen.

2019-07-03

551-8396-18
2281-08-101

Miljöprövningsdelegationen instämmer i Naturvårdsverket bedömning att er verksamhet är en industriutsläppsverksamhet som träffas av BAT-slutsatser i CWW BATC som är att betrakta som huvudslutsatser för er verksamhet. Detta gäller även de skäl Naturvårdsverket anför till stöd för sin slutsats.

Enligt tabell 1 under BAT 12 anges som utsläppsnivå som motsvarar BAT-AEL för direkta utsläpp av TOC 10-33 mg/l (förutsatt att utsläppen överstiger 3,3 ton/år).

Ni har anfört att miljönyttan med att sänka nuvarande utsläppsnivå för TOC till de gränser som anges i BAT-slutsatsen är försumbar. Naturvårdsverket och Länsstyrelsen har inte motsatt sig dispens från BAT-slutsatsen. Naturvårdsverket har vidare inte haft någon erinran mot ert slutliga förslag till yrkat begränsningsvärde som dispens- och årsmedelvärde gällande TOC. Miljöprövningsdelegationen är av samma uppfattning som berörda parter och bedömer att utredningen visar att det för närvarande saknas teknik för att kunna minska aktuell verksamhets utsläpp av TOC ner till den utsläppsnivå som krävs enligt gällande BAT-slutsatser i CWW-BATC.

Den enda möjliga metoden som kan användas för att reducera halten av TOC är den biologiska reningen. Det är dock osäkert i vilken omfattning utsläppen reduceras med den metoden, eftersom undersökningarna fokuserat på COD och inte TOC. Kostnader för denna reningsmetod har uppskattats till cirka 200 miljoner kronor. Denna kostnad kan för närvarande inte anses rimlig i förhållande till miljönyttan av åtgärden. Mot den bakgrunden är det rimligt att bevilja dispens, så att ni kan fortsätta arbeta med att undersöka möjligheterna till reningstekniker.

Frågan är då om dispensen ska beviljas för en begränsad till eller tills vidare.

Tid för dispens

BAT-slutsatserna för den kemiska sektorn offentliggjordes den 9 juni 2016. Utredningen visar att ni under denna tid vidtagit åtgärder för att undersöka möjligheterna att reducera utsläppen av TOC genom rening etc. Ni har vidare inlett ett samarbete ett vattenreningsföretag för att utreda om det går att hitta en lösning för att rena vattnet ner till BAT-AEL-nivå.

Dispens - tidsbegränsad eller tillsvidare

Ni har i första hand yrkat att dispensen inte ska vara tidsbegränsad. Som skäl har ni anfört att fortsatta utredningar om möjligheten att sänka utsläppen inte är motiverade och rimliga. Ni har hänvisat till vad Bengtsson m.fl. har skrivit om skälighetsbedömningen som ska göras enligt 10 kap. miljöbalken vid efterbehandlingssammanhang. Miljöprövningsdelegationen delar inte er uppfattning i den här delen.

Den skälighetsbedömning som ska göras i 10 kap. hänför sig till historiska föroreningar och i vilken omfattning det kan vara skäligt att undersöka och åtgärda dessa. De faktorer som då är styrande är förhållanden i det förflutna och främst den tid som förflutit sedan föroreningarna orsakades, men även vilken skyldighet förenaren hade att förhindra framtida skador.

2019-07-03

551-8396-18

2281-08-101

Den rimlighetsavvägning som ska göras enligt industriutsläppsförordningen är inriktad på förebyggande åtgärder med en framåtblickande kostnads- och nyttoanalys som grund. Det är miljöprövningsdelegationens uppfattning att en jämförelse med skälighetsbedömningen i 10 kap. inte är relevant.

Det är verksamhetens ansvar och skyldighet att vidta nödvändiga utredningar och åtgärder för att kunna följa gällande bestämmelser för sin verksamhet och minska den påverkan verksamheten har på miljön. Det kan inte ses helt osannolikt att det kan ske teknikutveckling inom området och att nya lösningar kan hittas för att de nya kraven ska kunna följas. Det går vidare inte att redan nu göra en uppskattning av kostnader för eventuella framtida lösningar till åtgärder. Miljöprövningsdelegationen anser vidare att det inte är visat att kostnaderna för fortsatta utredningar är orimliga. Mot den bakgrunden ska dispensen vara tidsbegränsad.

Frågan är då för hur lång tid dispensen ska ges.

Dispens tidens omfattning

Utgångspunkten är att en verksamhetsutövare har fyra år på sig från det att nya BAT-slutsatsen offentliggörs att vidta nödvändiga åtgärder för att kunna följa de nya kraven. Industriutsläppsförordningen är tydlig i den delen. I likhet med Naturvårdsverket anser således miljöprövningsdelegationen att även tiden före BAT-slutsatsen börjar gälla skarpt ska räknas in vid bedömningen av rimlig tid för dispens. Miljöprövningsdelegationen förutsätter att ni redan nu arbetar intensivt med att hitta en lösning för att kunna hålla kraven enligt BAT 12.

Miljöprövningsdelegationen delar Naturvårdsverkets uppfattning att tre år från det att BAT-slutsatsen börjar gälla kan ses som en rimlig tid för att hinna vidta tillräckliga undersökningar och de eventuella åtgärder som behövs för att klara begränsningsvärdena för en befintlig anläggning. I praktiken innebär det att ni har nästan fyra år på er att uppfylla kraven enligt industriutsläppsförordningen, vilket ses som en rimlig tid för vidta fortsatta utredningar och genomförande av eventuella åtgärder.

Miljöprövningsdelegationen meddelar därför dispens under perioden till och med den 10 juni 2023.

Villkor

Ert yrkande om dispensvärde för utsläpp av TOC är på samma utsläppsnivå som nuvarande värde i föreskrivet villkor i gällande tillstånd för verksamheten. Med hänvisning till de tekniska begränsningarna, orimliga kostnaderna i förhållande till miljönyttan bedömer miljöprövningsdelegationen att yrkat dispensvärde på 1 970 mg/l TOC som årsmedelvärde kan bifallas.

Verkställighet

Bolaget har yrkat att dispensen ska gälla omedelbart. Miljöprövningsdelegationen bedömer att det inte finns grund för enligt industriutsläppsförordningen meddela verkställighetsförordnande.

2019-07-03

551-8396-18
2281-08-101

Med hänsyn till att aktuell BAT-sluts inte blir skarp förrän den 10 juni 2020 finns inte heller något behov av ett sådant förordnande.

Miljöprövningsdelegationen avslår därför ert yrkande om att dispensen ska gälla trots att beslutet inte vunnit laga kraft.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta beslut kan överklagas hos Mark- och miljödomstolen i Östersund, se bilaga 1. Skrivelsen ska ha kommit in till miljöprövningsdelegationen **senast den 7 augusti 2019**.

Detta beslut har fattats av Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen Västernorrland. I beslutet har deltagit Ulrika Prytz, ordförande, och Frida Uebel, miljösekreterare. Ärendet har föredragits av Gary Malmborg, miljöhandläggare.

För miljöprövningsdelegationen,



Ulrika Prytz

Bilagor:

1. Hur man överklagar

Kopia till:

Naturvårdsverket (registrator@naturvardsverket.se)
Havs- och vattenmyndigheten (havochvatten@havochvatten.se)
Miljö- och byggnämnden Timrå kommun (miljo@timra.se)
Miljönämnden Sundsvalls kommun (miljonamnden@sundsvall.se)
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (registrator@msb.se)



Hur du överklagar till mark- och miljödomstolen

Om du inte är nöjd med miljöprövningsdelegationens beslut kan du **skriftligen** överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen. Ditt överklagande måste komma in till miljöprövningsdelegationen **inom tre veckor från den dag du anses ha tagit del av beslutet**.

För en part som företräder det allmänna gäller istället att överklagande ska ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Observera att du ska skicka eller lämna in överklagandet till vasternorrland@lansstyrelsen.se eller Miljöprövningsdelegationen/Länstyrelsen Västernorrland, Miljöskydds enheten, 871 86 Härnösand. Det ska du göra för att miljöprövningsdelegationen måste pröva om överklagandet kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare till mark- och miljödomstolen.

När anses du ha tagit del av beslutet

Beslutet delges via kungörelsedelgivning genom annonsering i lokalpress. Du anses därför ha tagit del av beslutet två veckor efter beslutsdatum. Om din överklagan kommer in för sent kan överklagandet inte tas upp till prövning.

Överklagandet ska innehålla:

- vilket beslut som överklagas, ange beslutets datum och ärendets dnr
- hur du vill att beslutet ska ändras
- varför du anser att miljöprövningsdelegationens beslut är felaktigt
- dina kontaktuppgifter

Ytterligare upplysningar

Behöver du veta mer om hur du ska göra för att överklaga kan du ringa länsstyrelsen på telefonnummer 0611-34 90 00. Fråga efter den som varit föredragande i miljöprövningsdelegationens beslut.