

YTTRANDE

2019-03-25

Ärendenr:

NV-00421-19

Mark- och miljödomstolen
vid Umeå tingsrätt
mmd.umea@dom.se

Yttrande i mål nr M 3065-18, angående ansökan om nytt tillstånd för SCA Obbola AB:s pappersbruk i Umeå kommun

Med anledning av domstolens kungörelse, aktbilaga 5, avseende tillfälle att yttra sig över tillståndsansökan, anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har den 19 februari 2019 avstått från att yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan i den del som avser frågan om tillåtlighet samt frågan om meddelande av byggnadsdom.

I ärendet har Naturvårdsverket av resursskäl inte haft möjlighet att aktivt delta under samrådet eller yttra sig tidigare i målet. Naturvårdsverket har emellertid gjort ett platsbesök under våren 2019 för att informera sig om verksamheten. Eftersom ansökan i flera delar saknar väsentliga uppgifter och underlag ger Naturvårdsverket i detta yttrande i huvudsak principiella synpunkter och avstår från att framställa precisa yrkanden. För närvarande är det av resursskäl inte sannolikt att Naturvårdsverket kommer att kunna delta i målet.

1. Inställning

Naturvårdsverket bedömer att ansökan bör kompletteras med redovisningar som förbättrar möjligheterna att föreslå slutliga villkor för verksamheten.

2. Grunder

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 bolaget föreslår. För att tillståndet ska uppfylla 2 kap. i miljöbalken behöver bolaget komplettera med av oss framförda synpunkter och justera sitt förslag till villkor för den sökta verksamheten.

3. Utveckling av talan

3.1. Vad som regleras i tillståndsmeningen respektive villkor

I nuvarande tillstånd och i bolagets yrkande ingår i tillståndsmeningen endast produktion av liner (kartong). Av ansökan framgår dock att verksamheten också består av egen produktion av sulfatmassa och returfiber massa. Bolaget har föreslagit att denna produktion ska regleras i ett villkor.

Naturvårdsverket anser att det såväl är olämpligt som strider mot praxis att reglera tillståndsgiven produktionsmängd i villkor. När tillstånd lämnas enligt miljöbalken bör omfattningen av verksamheten preciseras i tillståndsmeningen. Detta kan anges som en högsta tillåten produktionsmängd per år, kapacitet, drifttid eller ytstorlek beroende på vad för slags verksamhet det är fråga om. Tillståndsmeningen bör som huvudregel svara mot en eller flera paragrafer i miljöprövningsförordningen (2013:251) och ge verksamhetsutövaren rätt att bedriva den tillståndsgivna verksamheten. Den av bolaget ansökta verksamheten, produktion av liner (kartong), omfattas av 9 kap 2 § i miljöprövningsförordningen, med verksamhetskod 21.30-i. Pappers- och kartongproduktion kan, som vid SCA Obbola, ske i ett integrerat bruk med egenproducerad massa, men också i ointegrerade bruk med inköpt massa. Det finns sålunda ingen automatik i att ett tillstånd till kartongproduktion även skulle omfatta massaproduktion. Produktionen av massa utgör istället en egen verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9 kap 1 §, med verksamhetskod 21.10-i. Massaproduktion medför generellt avsevärt större miljöpåverkan än kartongproduktion och kan därför inte ses som en underordnad produktion.

I 22 kap. 25 § första stycket 6–12 miljöbalken finns bestämmelser om villkor. Villkor kan avse t.ex. högsta tillåtna utsläpp, installation av vissa reningsutrustningar eller andra begränsningar av verksamheten. Villkoren utgör försiktighetsmått som begränsar verksamhetens rätt att bedriva verksamheten.

Rättsverkningarna mellan tillståndsmeningen och villkoren skiljer sig väsentligt från varandra, bl.a. genom deras respektive rättskraft och de därmed sammanhängande möjligheterna att ändra den verksamhet som tillstånd getts för respektive att ändra ett villkor.

Naturvårdsverket anser att bolagets yrkande därför bör justeras på så sätt att förslaget om slutliga villkor avseende produktion av massa flyttas till tillståndsmeningen.

3.2. Generellt om utformningen av tillståndsvillkor för industriutsläppsverksamheter

Den aktuella verksamheten är en industriutsläppsverksamhet och omfattas av BAT-slutsatser. Det BAT-slutsatsdokument som omfattar nu aktuell verksamhet, produktion av massa, papper och kartong (2014/687/EU), antogs av Europeiska kommissionen den 26 september 2014 och publicerades den 30 september 2014, vilket innebär att de trädde i kraft den 30 september 2018. Bolaget har inte sökt

dispens eller framfört att man har för avsikt att söka dispens enligt 1 kap. 16 § IUF.

Som utgångspunkt ska verksamheten uppfylla de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och däribland, så långt det inte anses orimligt, ska bästa möjliga teknik användas. Vid tillämpningen av vad som är att betrakta som bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken bör all tillgänglig kunskap beaktas. En sådan källa till kunskap är bl.a. den nedre nivån i intervallet för utsläpp reglerat i en BAT-AEL¹. Därutöver följer av 1 kap. 13 § IUF att mark- och miljödomstolen ska använda BAT-slutsatser (både med och utan utsläppsvärden) som referens vid tillståndsprovning.

Beslutade BAT-slutsatser ska användas som ett underlag för vad som utgör bästa möjliga teknik. En naturlig följd av att BAT-slutsatserna ska användas på detta sätt är att ett miljöbalksvillkor kommer att baseras på de utsläppsvärden som följer av BAT-AEL. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning innebär detta att villkor för verksamheten bör spegla tillämpliga BAT-AEL, d.v.s. att bolagets utsläpp ligger på en sådan nivå att det kan anses att bolaget tillämpar bästa möjliga teknik. Därtill utgör det övre värdet för BAT-AEL ett värde som inte får överstigas under normala driftförhållanden.

Naturvårdsverket har nedan gjort jämförelser med det övre värdet för BAT-AEL i syfte att, med beaktande av skillnaden mellan normal drift och all drift, ta ställning till vilken nivå på utsläppsvillkoret i miljötillståndet som är möjlig att föreskriva utan att en särskild dispens från industriutsläppsförordningen måste sökas. Naturvårdsverket vill dock understryka att för bedömningen av vilket utsläppsvärde som bör föreskrivas vid tillståndsprovning enligt miljöbalken ska hela spannet ner till det undre värdet på BAT-AEL beaktas, d.v.s. även vad de bästa anläggningarna i branschen presterar.

3.3. Generellt om tillstånd för samförbränningsanläggningar

Vid bruket eldas rejekt, d.v.s. avfall, från återvinningen av returfiber genom samförbränning i barkpannan. I befintligt tillstånd saknas vad vi kan se tillstånd till samförbränning av avfall. Bolaget har heller inte i den nu aktuella ansökan yrkat något sådant tillstånd. Samförbränning av avfall är tillståndspliktigt enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen. Beroende på mängden avfall ska 29 kap. 11 eller 15 § miljöbalken tillämpas. Bolaget bör alltså för att kunna samförbränna avfall framställa yrkande om tillstånd till detta.

Enligt 22 kap 25 a § miljöbalken finns särskilda krav på vad som ska ingå i ett tillstånd att återvinna eller bortskaffa avfall eller att lagra avfall i samband med sådan behandling. I 22 kap 25 b § miljöbalken finns krav på vad som dessutom ska ingå i ett tillstånd för förbränning av avfall. Detta innebär bl.a. förteckning av vilket avfall som får förbrännas, villkor för övervakning och kontroll, villkor om processgränsvärden i enlighet med förordningen (2013:253) om förbränning

¹ BAT-slutsats med tillhörande utsläppsnivåer/utsläppsvärden, ofta angivna som ett intervall (art. 3.13 IED).

av avfall (FFA), villkor om längsta tid för drift vid fel i renings- eller mätutrustning samt villkor om energieffektivitet. Underlag eller yrkanden i dessa frågor saknas i ansökan.

3.4. Utsläpp till vatten

3.4.1. Generellt om bolagets förslag till utformning av prøvotidsföreskrifter

Bolaget yrkar villkor i absoluta tal (ton/d) och som ska gälla vid fullt utbyggt produktion. Bolaget har i sin ansökan redogjort för att man avser att utöka produktionen i etapper där beslut om utökning tas för varje etapp. Eftersom utökningen av produktionen kommer att ske stegvis och det är osäkert om, och i så fall när, den högre produktionsnivån kommer att uppnås är det olämpligt att nu föreskriva slutliga villkor i absoluta tal (t.ex. ton per år) och som utgår från den högsta produktionsnivån. Sådana utsläppsvillkor skulle så länge den fulla produktionsökningen inte genomförts ge bolaget en omotiverat stor marginal och innebära att verksamheten kan bedrivas utan att rimliga krav på miljöprestanda uppfylls. Villkor bör istället antingen utformas i relation till produktionsnivån (kg/ton liner) eller anges i etapper. Med den senare utformningen skulle villkor kunna föreskrivas som gäller för etapp 1, 400 000 ton sulfatmassa, 350 000 ton returfibermassa och 750 000 ton liner. Villkoren för högre produktion bör i så fall skjutas upp eller gälla över en viss produktionsnivå.

3.4.2. Prövotidsutredningen U1

Bolaget har föreslagit att en prøvotidsutredning avseende utsläpp till vatten (U1) ska lämnas fyra år efter att den nya pappersmaskinen tagits i drift.

Naturvårdsverket delar bolagets uppfattning att det är nödvändigt att under en prøvotid trimma in anläggningen och pröva olika körsätt och driftstrategier. Mot bakgrund av att den uppskjutna frågan ska avgöras så snart så möjligt och med beaktande av vad bolaget anfört anser Naturvårdsverket att det inte framkommit skäl för att prøvotiden ska sättas till fyra år. Det bör vara tillräckligt att vidta dessa åtgärder under en prøvotid om två år.

Slutligen anser Naturvårdsverket att det är lämpligt att ange ett specifikt datum, istället för att relatera tidpunkt för redovisning till lagakraftvunnen dom. Detta för att undvika att ett eventuellt överklagande av någon annan fråga ska medföra att redovisningstidpunkten flyttas fram ytterligare.

3.4.3. Provisoriska föreskrifter för utsläpp till vatten

Bolaget har yrkat att intill dess en ny kartongmaskin har tagits i drift ska som provisoriska föreskrifter gälla de begränsningsvärden som idag gäller enligt mark- och miljödomstolens deldom av den 23 juni 2016.

Med hänvisning till vad Naturvårdsverket anfört under avsnitt 3.2 har vi som jämförelse beräknat vilket högsta utsläpp som är tillåtet inom normal drift med tillämpande av BAT-AEL för produktion av oblekt sulfatmassa, returfibermassa utan avsvärtning inklusive papper samt för den pappersproduktion som baseras på sulfatmassa (tabell 2, 18 respektive 20 i BAT-slutsatserna för massa, papper och kartong).

Vid beräkningen har Naturvårdsverket utgått från att produktionsmängden är lika med tillståndsgiven produktion, eftersom, som vi uppfattar det, massa- och pappersproduktionen inte kan ökas därutöver innan den nya kartongmaskinen tas i drift.

	Bolagets yrkande	NV:s beräkning BAT-AEL övre
	<i>Innan ny kartongmaskin</i>	<i>Innan ny kartongmaskin</i>
		Tillståndsgiven produktion*
	ton/år	ton/år
COD	2 200	3 125
Susp	700	500
Kväve	160	108
Fosfor	15	10,3

* 300 000 ton sulfatmassa, 300 000 ton returfibermassa, 500 000 ton liner

Som framgår av tabellen ovan ligger i bolagets yrkande utsläppen av suspenderade ämnen, kväve och fosfor klart över den övre nivån för BAT-AEL.

Bolaget har vidare yrkat att fr.o.m. den tidpunkt då den nya kartongmaskinen tagits i drift ska som provisoriska föreskrifter gälla begränsningsvärden enligt nedan. Naturvårdsverket har som jämförelse beräknat BAT-AEL dels för den produktionsnivå som bolaget angett kommer att gälla på kort sikt, dels på lång sikt.

	Bolagets yrkande	Bolagets yrkande (NV:s omräkning till årsmängd)	NV:s beräkning BAT-AEL övre	NV:s beräkning BAT-AEL övre
	<i>Efter ny kartongmaskin</i>	<i>Efter ny kartongmaskin</i>	<i>Efter ny kartongmaskin</i>	<i>Efter ny kartongmaskin</i>
			Produktion kort sikt**	Produktion lång sikt***
	kg/d	ton/år	ton/år	ton/år
COD	13	4 745	3 885	6 041
Susp	2,7	986	653	932
Kväve	700	256	141	202
Fosfor	70	26	13,2	19,8

** 350 000 ton sulfatmassa, 400 000 ton returfibermassa, 750 000 ton liner

*** 600 000 ton sulfatmassa, 400 000 ton returfibermassa, 850 000 ton liner

Som framgår av tabellen ovan ligger bolagets yrkande betydligt över den övre nivån för BAT-AEL vid den produktionsnivå som förväntas på kort sikt. Vid den maximala produktion som ansökan omfattar ligger bolagets yrkande för suspen-

derade ämnen något över BAT-AEL, för kväve och fosfor fortfarande klart över BAT-AEL.

Naturvårdsverkets slutsats är att bolagets yrkande inte är förenliga med BAT-AEL. Villkor som på detta sätt överskrider det övre värdet för BAT-AEL är enligt Naturvårdsverkets uppfattning inte förenligt med kravet på bästa möjliga teknik i ~~vare sig~~ 2 kap. miljöbalken även om hänsyn tas till skillnaden mellan "normal drift" och "all drift".² Förslagen till provisoriska föreskrifter bör sättas med hänsyn till intervallet för BAT-AEL, d.v.s. såväl det övre som det undre värdet.

3.4.4. *Plastpartiklar*

Returpapper som används för produktionen av returfibermassa innehåller en viss del plast. Till följd av returpappershanteringen förekommer utsläpp av plastfragment och förmodligen av mikroplast, dels med dagvatten men också via avloppsvattnet. Plastpartiklar avskiljs dåligt i en sedimenteringsbassäng p.g.a. partiklarnas låga densitet.

Bolaget bör redogöra för hur utsläpp av plastpartiklar kontrolleras, hur stora utsläpp som förekommer och vilka skyddsåtgärder man har vidtagit eller kommer att vidta för att förhindra spridning av plastpartiklar ut i recipienten.

3.4.5. *Fartygstransporter och förorenade sediment*

Utanför bruket finns en omfattande fiberbank och fiberrika sediment. Enligt SGU:s undersökningar³ innehåller fiberbankarna mycket höga halter av DDT, PCB och PAH samt höga halter av hexaklorbensen och dioxiner. Även höga halter av kadmium, koppar, bly, zink och kvicksilver förekommer i provpunkten närmast avloppstubens mynning. Av SGU:s rapport framgår också att det inte sker någon successiv översedimentering som inaktiverar föroreningarna i sedimenten. I MKB:n redovisas provresultat avseende metaller. Naturvårdsverket har inte kunnat se att det finns några uppgifter eller kommentarer om de toxiska organiska föroreningar som förekommer. Det är en avsevärd brist om dessa uppgifter saknas.

Den betydande produktionsökning som ansökan omfattar kommer att innebära ökad fartygstrafik. Fartygstransporterna till Holmsunds hamn är följdföretag för verksamheten vid massa- o pappers bruket. Detta gäller även om Holmsunds hamn har ett eget miljötillstånd.

Miljöpåverkan av de ökade fartygstransporterna till och från Obbola bruk ska därför beaktas vid tillståndsprövningen av bruket. Bolaget bör redovisa farledens sträckning i relation till det förorenade bottenområdet, förekommande fartyg och data som gör det möjligt att bedöma i vilken utsträckning som fartygstrafiken påverkar sedimenten. Bolaget bör även redovisa vilka åtgärder som kan vidtas

² Naturvårdsverket noterar att bolaget i sin ansökan redogjort för att anläggningen för närvarande inte klarar BAT-AEL avseende suspenderade ämnen och fosfor. Någon dispens har, vad Naturvårdsverket vet, inte sökts.

³ SGU rapport 2016:21 Kartläggning och riskklassning av fiberbankar i Norrland, sid 125-133.

för att hindra att fartygen virvlar upp bottensediment och på så sätt för upp föroreningar i vattenmassan. Bolaget bör även redovisa risken för påverkan på miljö kvalitetsnormerna för vatten utifrån den eventuellt ökade spridningsrisken på grund av ökad fartygstrafik. Om inte tillräckliga åtgärder kan vidtas för själva fartygstrafiken bör bolaget redovisa möjliga åtgärder för att sanera botten-sedimenten såsom övertäckning eller borttagande.

3.5. Utsläpp till luft

3.5.1. Förbränning av avfall

När det gäller utsläppskrav och processgränsvärden uppger bolaget att man uppfyller utsläppskraven enligt FFA för samförbränning. Någon redovisning av de verkliga utsläppen görs dock inte i ansökan. Det finns heller ingen uppgift om vilka processgränsvärden som man hittills tillämpat eller som man anser ska tillämpas enligt det nya tillståndet. Det saknas sålunda förslag till villkor för samförbränningspannan för stoft, kväveoxider, svaveldioxid, totalt organiskt kol, väteklorid, vätefluorid samt antimon, arsenik, bly, krom, kobolt, koppar, mangan, nickel och vanadin.

Naturvårdsverket vill särskilt uppmärksamma att, enligt muntlig uppgift från bolaget vid besök på bruket 2019-03-05, har halterna av dioxin och furaner vid de två mätningar som gjordes under 2018 överskridit begränsningsvärdet i FFA.

3.5.2. Kväveoxider (U2)

Bolaget har yrkat att avgörandet av slutliga villkor för utsläpp av kväveoxider från den nya mesaugnen och den nya sodapannan ska skjutas upp under en provotid. Som villkor (U2) har bolaget föreslagit att möjligheten att reducera utsläppen från den nya sodapannan och den nya mesaugnen till 1,1 kg/ton sulfatmassa ska utredas. Utredningen ska enligt bolagets förslag redovisas till mark- och miljödomstolen senast två år efter att den nya mesaugnen tagits i drift. Bolaget har som provisorisk föreskrift (P3) för såväl befintliga som nya anläggningar föreslagit att utsläppet från sodapanna och mesaombränning som riktvärde och årsmedelvärde inte får överstiga 1,5 kg/ton producerad sulfatmassa.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma att bolaget inte föreslagit att avgörandet om slutliga villkor för befintlig mesaugn och sodapanna ska skjutas upp under en provotid, trots att bolaget yrkat att den provisoriska föreskriften även ska gälla befintlig sodapanna och mesaugn. Bolagets förslag är sålunda inte sammanhängande och bolaget bör därför klargöra sitt yrkande i denna del.

Angående bolagets förslag till provotidsföreskrift för befintliga anläggningar, 1,5 kg/ton sulfatmassa, kan en jämförelse göras med nuvarande utsläpp. Utsläppet av kväveoxider från mesaugn och sodapanna var år 2016 och 2017 0,82 respektive 0,78 kg NO_x/ton sulfatmassa, d.v.s. bolagets föreslagna provotidsföreskrift för det specifika utsläppet ligger på en nivå dubbelt så hög som det verkliga aktuella utsläppet.

Som utredningsmål har bolaget föreslagit nivån 1,1 kg NO_x/ton sulfatmassa. Någon utredning för befintliga anläggningar föreslår inte bolaget. Med tanke på att utsläppet i befintlig sodapanna och mesaugn är 0,8 kg NO_x/ton sulfatmassa

framstår den av bolaget föreslagna målsättningsnivån alltför hög för helt nya anläggningar, även med hänsyn till om, enligt bolagets förmodande, utsläppet från mesaugn skulle öka vid övergång till fast biobränsle. Bolaget bör därför motivera sitt förslag till utredningsmål.

Bolaget har föreslagit att prøvotidsutredningen ska redovisas två år efter att ny mesaugn tagits i drift. I det fall att endast ny sodapanna uppförs, men inte ny mesaugn, kommer någon prøvotidsutredning således inte att behöva redovisas. Naturvårdsverket menar att, om redovisningen ska ske efter att nya anläggningar tagits i drift, bör den knytas till att någon av de nya processutrustningarna tagits i drift, d.v.s. att prøvotidsutredningen ska redovisas två år efter att antingen ny mesaugn eller ny sodapanna tagits i drift. Naturvårdsverket är tveksam till att utredningen ska redovisas i efterhand, då sodapanna respektive mesaugn redan har uppförts eftersom förbränningsanordningarnas utformning och dimensionering då redan är bestämd.

Något åtagande från bolaget om, och i så fall när, ny sodapanna respektive ny mesaugn kommer att installeras finns inte. Naturvårdsverket anser därför att bolaget även bör utreda hur kväveoxidutsläppet kan reduceras från befintliga anläggningar. Bolaget bör ge förslag till utredningsmål, som sätts med beaktande av dagens utsläpp och med hänsyn till produktionsökningen.

3.5.3. *Ammoniak*

Barkpannan är utrustad med SNCR för reduktion av kväveoxider. En alltför stor tillsats av reduktionsmedel kan ge upphov till förhöjda utsläpp av ammoniak med rökgaserna, vilket förtar delar av den positiva miljöeffekten av kväveoxidreduktion.

Bolaget bör redovisa vilket utsläpp av ammoniak som förekommer och hur optimering av ureatillförseln sker för att balansera utsläpp av kväveoxider och ammoniak mot varandra. Det framgår inte om slipkatalysator för att reducera ammoniak finns. Bolaget bör även ange sin inställning till villkor för ammoniak från pannan.

3.5.4. *Villkor om svavel och svavelföreningar*

Bolaget har som slutligt villkor yrkat ett utsläpp av 60 ton gasformigt svavel per år från sodapannan och mesaugnen tillsammans, samt som månadsmedelvärde (10 av 12 mån) 0,2 kg S/ton sulfatmassa.

Bolaget har för åren 2016 och 2017 uppgett att utsläppen som årsmedelvärde uppgick till 0,05 respektive 0,08 kg S/ton sulfatmassa samt för ansökt produktion 0,08 kg S/ton sulfatmassa.

Bolagets yrkande ligger alltså mer än dubbelt så högt jämfört med vad som uppnås vid dagens produktion. Av bolagets miljörapporter framgår att utsläppen under åren 2014 och 2015 var ännu lägre, 0,03 respektive 0,04 kg S/ton sulfatmassa. Av bolagets redovisning kan inte utläsas varför bolaget anser att det nya begränsningsvärdet skulle sättas så högt som 0,2 kg S/ton sulfatmassa. Samtliga värden är redovisade som årsmedelvärden.

Som länsstyrelsen påtalat saknas i bolagets ansökan en redovisning av svavelutsläppen som sker via fackla (reservbrännkammare) när ordinarie starkgasförbränning inte är i funktion. Det finns inte heller några uppgifter om under hur lång tid starkgaser gått ut via facklan, d.v.s. utan svavelrening. Enligt Naturvårdsverkets erfarenhet kan utsläpp via fackla utgöra en stor del av det totala svavelutsläppet. Det är därför nödvändigt att bolaget mäter och beräknar svavelutsläppet via facklan. I tillståndet bör därefter föreskrivas villkor i första hand som inkluderar utsläpp via facklan, i andra hand som reglerar drifttid när ordinarie starkgasförbränning tillåts vara ur drift och utsläppet istället ske via facklan.

3.5.5. *Utsläpp av stoft från sodapannan*⁴

Bolaget har som slutligt villkor för såväl befintlig sodapanna som ny sodapanna som årsmedelvärde yrkat 35 mg/Nm³.

Bolaget har i sin ansökan för den befintliga sodapannan redovisat verkliga utsläpp på ca 5 mg/Nm³ och beräknat att utsläppet vid ansökt produktion kommer att uppgå till 15 mg/Nm³.

Motsvarande BAT-AEL (tabell 5 i PP BAT, BAT-slutsatserna för massa och papper) är 10–40 mg/Nm³ för en sodapanna med ett befintligt stoftrenings-system. Bolagets yrkande ligger således inom BAT-intervallet. Såväl de verkliga som de beräknade utsläppen vid ansökt produktion är dock väsentligt lägre. Naturvårdsverket anser inte att marginalen i villkorsyrkandet är motiverad.

För en sodapanna med ett nytt stoftreningsystem är BAT-AEL 10–25 mg/Nm³. Det av bolaget yrkade begränsningsvärdet överstiger således klart gällande BAT-AEL. Något skäl för detta framgår inte av ansökan. Ett villkor på 35 mg/Nm³ för en ny sodapanna skulle fordra en dispens enligt 1 kap. 16 § IUF. Med tanke på de mycket låga utsläppsvärden som generellt uppnås i en ny sodapanna med nya elfilter har Naturvårdsverket svårt att se att det skulle finnas skäl för sådan dispens.

3.5.6. *Utsläpp av stoft från mesaugnen*⁵

Bolaget har som slutligt villkor för befintlig mesaugn som årsmedelvärde yrkat 100 mg/Nm³. Bolaget har i ansökan uppgett att de verkliga utsläppen uppgick till 24 resp. 56 mg/Nm³ under år 2016 respektive 2017. Bolaget har vidare uppgett att beräknat utsläpp vid tillståndsgiven produktion är 40 mg/Nm³.

För en ny mesaugn har bolaget som slutligt villkor yrkat 40 mg/Nm³. Bolaget har uppskattat kommande utsläpp till 20 mg/Nm³.

BAT-AEL (tabell 9) för en mesaugn med befintligt stoftreningsystem är 10–30 mg/Nm³, men upp till 50 mg/Nm³ kan tillåtas om stoftreningsystemet närmar sig slutet av sin livslängd. Bolagets yrkande för den befintliga mesaugnen är därmed dubbelt så högt som den övre gränsen för BAT-AEL och mer än dubbelt så

⁴ Om inget annat särskilt sägs avser angivna koncentrationer torr gas (tg) vid syrehalten 6 %.

⁵ Om inget annat särskilt sägs avser angivna koncentrationer torr gas (tg) vid syrehalten 6 %.

högt som beräknat utsläppsvärde vid tillståndsgiven produktion. För att ett villkor ska kunna sättas på den nivå som bolaget yrkar fordras en dispens från bestämmelserna enligt IUF.

BAT-AEL för en mesaugn med nytt stoftreningsystem är 10–25 mg/Nm³. Bolagets villkorsyrkande överstiger väsentligt det övre värdet för BAT-AEL. Även detta skulle fordra en dispens från bestämmelserna i industriutsläppsförordningen, vilket Naturvårdsverket har svårt att se att det skulle kunna finnas skäl för.

3.6. Energihushållning

3.6.1. Mål för energieffektivisering

Som utgångspunkt för vilken energieffektivisering som bör förväntas inom olika samhällssektorer finns beslutade och överenskomna mål för Sverige och för EU.

Riksdagen har den 19 juni 2018 beslutat att Sverige år 2030 ska ha 50 procent effektivare energianvändning (lägre tillförd energi i förhållande till BNP) än 2005⁶. Målet innebär en minskning med 2,73 procent per år räknat över hela perioden. Inom EU har den 17 juli 2018 träffats en överenskommelse mellan EU-kommissionen, EU-parlamentet och ministerrådet vilken innebär som mål att uppnå 32,5 procent energieffektivisering till år 2030 i jämförelse med år 2005⁷. Detta innebär i genomsnitt en minskning med 1,56 procent per år under tidsperioden.

De beslut som riksdag och regering fattar om målsättningar för energi- och miljöpolitiken ger vägledning vid tillämpningen av miljöbalken. Detsamma gäller de internationella överenskommelser och åtaganden som Sverige gör som nation. Dessa målsättningar kan naturligtvis inte med automatik tillämpas matematiskt i ett enskilt fall. Naturvårdsverket menar dock att de målsättningar som gäller för Sverige som nation utgör grundläggande utgångspunkter för vad som bör krävas av olika verksamheter i landet. Tillståndsprövningen enligt miljöbalken är i sammanhanget ett viktigt styrmedel. Av förarbetena till införandet av 2 kap. 5 § miljöbalken framgår att en effektiv energianvändning och en ökad energihushållning är förutsättningar för att viktiga energi- och miljöpolitiska mål ska kunna nås.⁸ Från denna utgångspunkt är det upp till verksamhetsutövaren att visa och för domstolen att bedöma vilka krav som är rimliga att ställa i det enskilda fallet.

3.6.2. Olika typer av villkor avseende energihushållning

Naturvårdsverket menar att huvudsakligen följande tre typer av villkor kan vara relevanta och ändamålsenliga vid villkorsreglering av hushållning med energi och råvaror. Villkoren kan föreskrivas för sig eller i kombination.

⁶ Prop. 2017/18:228

⁷ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/itre/inag/2018/07-17/ITRE_AG\(2018\)625417_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/itre/inag/2018/07-17/ITRE_AG(2018)625417_EN.pdf)

⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 222

- a) Villkor om att bolaget regelbundet, med angivna tidsmellanrum, ska upprätta en energihushållningsplan där man redovisar vilka åtgärder som undersökts och vilka av dessa som man avser att vidta. Ett sådant villkor behöver dock för att vara verksamt vara förenat med en delegation till tillsynsmyndigheten om att föreskriva att åtgärder ska genomföras.
- b) Villkor om att vissa tekniska åtgärder ska vidtas, d.v.s. åtgärder vars genomförande föreskrivs redan i tillståndet (till skillnad från villkorstyp a) ovan). Sådana åtgärder kan vara installation av viss utrustning, användning av viss typ av bränsle, att processerna ska drivas på ett visst sätt etc.
- c) Villkor om en viss högsta energiförbrukning, uppdelat på elektricitet respektive värme eller bränsle. Sådana villkor kan avse hela eller delar av verksamheten.

Mark- och miljööverdomstolen har i ett flertal domar slagit fast att det finns skäl att vid större processindustrier föreskriva särskilda villkor avseende energihushållning⁹. Alla de tre typerna av villkor, a-c ovan, har förekommit.

3.6.3. *Bolagets ansökan*

Naturvårdsverket anser att bolagets redovisning innehåller brister, vilket även har påtalats av länsstyrelsen den 22 februari 2019. En betydande brist är att resultatet av den energikartläggning som bolaget är skyldig att göra enligt lag (2014:266) om energikartläggning i stora företag inte redovisas. Vidare saknas uppgifter om barkpannans kapacitet och hur den kommer att utnyttjas vid ansökt produktion jämfört med idag. Bolaget har uppgett att man kommer att få ett ångöverskott vid ökad produktion, och att man avser att installera en kondensator för att nyttiggöra detta. Elproduktion i kondensator är ett ineffektivt sätt att producera el och bolaget bör redovisa alternativa sätt att nyttiggöra ångöverskottet i den framtida utbyggda fabriken, inklusive kostnadsuppskattningar. När det gäller friblåsning av ånga saknas uppgifter om hur mycket ånga som friblåses idag och hur det framöver kommer att förändras. Ytterligare frågor som bör belysas är möjligheten att genom fler och effektivare barkpressar öka den idag låga torrhalten (38 %) i den bark som ska förbrännas.

Även möjligheterna att producera fjärrvärme bör belysas. I 3 § lagen (2014:268) om vissa kostnads-nyttoanalyser på energiområdet föreskrivs att en kostnads-nyttoanalys ska göras i ett antal specificerade fall som bl.a. avser uppförande eller uppgradering av energiproduktionsanläggningar. Av 4 § framgår vad en kostnads-nyttoanalys ska innehålla, bl.a. att driva anläggningen som en hög-effektiv kraftvärmeanläggning och att ta tillvara spillvärme för elproduktion eller fjärrvärme. Naturvårdsverket bedömer att energiproduktionsanläggningen vid SCA Obbola omfattas av lagen och att en sådan kostnads-nyttoanalys därför ska göras. Enligt 22 kap 1 e § miljöbalken ska en ansökan om tillstånd till en anlägg-

⁹ Se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-06-27 i mål M 7429-13 "Rönnskär", Miljööverdomstolen dom 2007-12-18 i mål M 1352-07 "Södra Tissue", Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-01-19 i mål M 3173-15 "Södra Cell Mörrum"

ning där en kostnads-nyttoanalys ska utföras innehålla en redovisning av slutsatserna i analysen och ett beslut om godkännande av analysen enligt samma lag.

Bolaget har angående energikartläggningen framfört att den kartläggning som gjorts inte är relevant eftersom utbyggnaden av produktionsanläggningarna kommer att ändra förutsättningarna. Naturvårdsverket kan ha förståelse för detta.

Naturvårdsverket konstaterar att enligt ansökan kommer inte någon betydande förbättring av energieffektiviteten att ske vare sig vad gäller värme eller elektricitet. Detta är enligt vår uppfattning anmärkningsvärt med tanke på att processutrustningen till stor del kommer att bytas ut mot helt ny.

Naturvårdsverket anser sammantaget att det skulle behövas väsentligt utökad underlag för att kunna ta ställning till slutliga villkor avseende energihushållning. Med tanke på de ändrade förutsättningarna som utbyggnaden kommer att innebära och för att undvika en betydande fördröjning av målet skulle frågan om slutliga villkor kunna skjutas upp under en prövotid.¹⁰

Som prövotidsföreskrifter skulle följande kunna föreskrivas.

- Bolaget ska genomföra en kartläggning av energianvändningen i verksamheten vid nuvarande produktion samt en motsvarande bedömning för sökt produktion. Kartläggningen ska omfatta ingående energiflöden, energiomvandlingar, egen användning av energi uppdelat på lämpliga delar av verksamheten samt externt levererad energi och omfatta alla typer av energibärare. I redovisningen ska ingå ett energiflödesdiagram.
- Bolaget ska på basis av energikartläggningen upprätta en energi-hushållningsplan. I planen ska redovisas möjliga åtgärder för att effektivisera energianvändningen och för att i så hög grad som möjligt använda förnybara energikällor. För varje åtgärd ska redovisas effekten av åtgärden, investerings- och driftskostnad samt beräkning av dess ekonomiska lönsamhet. Bolaget ska ange vilka åtgärder man åtar sig att genomföra samt inom vilken tid.

Tiden för redovisning av utredningarna till mark- och miljödomstolen kan lämpligen anges till en tidpunkt som motsvarar ett år efter att domen vunnit laga kraft. Av samma skäl som framförts angående utsläpp till vatten (avsnitt 3.4.2 ovan) anser vi att tidpunkten för redovisning bör anges som ett datum istället för en viss tid efter laga kraft.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Karin Dunér.

¹⁰ Jämför t.ex. Mark- och miljödomstolens dom 2016-01-22 i mål M 10031-14

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjuristen Caroline Appelberg samt tekniska handläggaren Olof Åkesson, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Olof Åkesson

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till:

Länsstyrelsen Västerbotten

SCA Obbola AB, [REDACTED]