

YTTRANDE

2018-08-17

Ärendenr:

NV-08263-16

Mark- och miljödomstolen,
Vänersborgs tingsrätt
mmd.vanersborg@dom.se

Yttrande i mål nr M 4008-16, angående ansökan om ansökan om tillstånd m.m. vid Skoghalls bruk i Hammarö kommun

Med anledning av domstolens underrättelse, aktbilaga 71, och bolagets inläga, aktbilaga 70, anför Naturvårdsverket följande.

1. INSTÄLLNING

Naturvårdsverket bedömer att BAT i huvudsak uppfylls för sodapannan, men att mesaugnen inte uppfyller BAT.

Naturvårdsverket anser att utvärderingen av BAT för mesaugnen styrker vår tidigare framförda uppfattning att en ny mesaugn bör installeras.

Naturvårdsverket vidhåller tidigare yrkande innebärande i första hand att bolagets ansökan om produktion av 400 000 ton sulfatmassa avslås samt i andra hand att tillståndet till produktion av 400 000 ton sulfatmassa begränsas till fyra år efter att domen vunnit laga kraft.

2. BAKGRUND

Mark- och miljödomstolen har funnit anledning att ifrågasätta i vilken utsträckning anläggningarna uppfyller de krav som följer av industriutsläppsförordningen (2013:25, IUF) och aktuella BAT-slutsatser och förelagt (aktbilaga 67) bolaget att inkomma med ytterligare redovisning. Frågan om överensstämmelse med dessa är enligt domstolen av väsentlig betydelse för den tillåtlighetsbedömning som ska göras i målet samt för frågan om behovet av eventuell dispensprövning enligt 1 kap. 16 § IUF. Mark- och miljödomstolens frågor till bolaget avser utsläpp av svaveldioxid och TRS från sodapannan samt utsläpp av TRS och kväveoxider från mesaugnen.

Bolaget har inkommit med svar till mark- och miljödomstolen (aktbilaga 71) varefter domstolen gett Naturvårdsverket tillfälle att yttra sig över bolagets svar

på domstolens frågor. Naturvårdsverket har för sitt yttrande utgått dels från bolagets direkta svar i frågan (aktbilaga 71), men även bolagets övriga uppgifter i målet samt bolagets miljörapporter för år 2016 och 2017.

3. GRUNDER

BAT-slutsatser med utsläppsvärden, BAT-AEL, gäller under normala driftförhållanden. Naturvårdsverket har i vägledning om tillämpning av BAT-slutsatser¹ berört frågan om vad som ska betraktas som normal respektive onormal drift och i vilken utsträckning onormal drift kan tillåtas förekomma inom ramen för att den använda tekniken ska anses uppfylla BAT. Med stöd av BAT-slutsatsdokumentet och BREF-dokumentet menar Naturvårdsverket att ett visst mått av störningar och driftavbrott får anses ingå i den normala driften sett över ett helt år. Skillnad bör dock göras mellan BAT-AEL angivna som dygnsmedelvärden respektive som årsmedelvärden. För dygnsmedelvärden är det rimligt att även kortvariga driftsstörningar räknas som onormal drift, medan de för årsmedelvärden i många fall kan betraktas som en del i vad som kan anses normala händelser under ett år. Vad gäller längre planerade underhållsstopp (stopp av hela fabriken) är dessa å ena sidan regelbundet återkommande och skulle därför kunna betraktas som en normal del av ett års verksamhet, å andra sidan är inte huvuddelen av produktionsprocesserna i drift under denna tid.

Väsentligt för att en anläggning ska anses uppfylla BAT är att den är tillräckligt driftssäker så att normal drift med låga utsläpp kan upprätthållas under större delen av drifttiden. En anläggning med återkommande störningar i driften och stor andel onormal drift kan inte anses uppfylla BAT även om BAT-AEL uppfylls under normal drift.

4. UTVECKLING AV TALAN

4.1. *Sodapanna*

4.1.1. *Perioder med avvikande drift*

För BAT-AEL angivet som dygnsvärde kan de av bolaget undantagna dygnet betraktas som onormal drift.

För BAT-AEL angivet som årsmedelvärde kan tidsperioder med installation av metanolbrännare, försök med lägre TS-halt i tjocklut samt störning i mätning betraktas som onormal drift. Oplanerat vårstopp och tid med låg produktion bör däremot betraktas som del av normal drift eftersom denna typ av kortare driftsstörningar får anses vara vanligt förekommande under loppet av ett år.

4.1.2. *Svaveldioxid, SO₂*

Årsmedelvärde

BAT-AEL för svaveldioxid är som årsmedelvärde 5-25 mg/nm³ (TS tjocklut 75-83 %).

Bolaget har för all drift redovisat årsmedelvärdet 27 mg/nm³ för år 2016, 20 mg/nm³ för år 2017 och 2 mg/nm³ för de fem första månaderna under 2018.

¹ Vägledning av BAT-slutsatser för produktion av massa, papper och kartong, avsnitt 25. Naturvårdsverket 2018-06-26.

Oavsett vilka tidsperioder som skulle kunna undantas som onormal drift uppfylls därmed BAT-AEL under 2017 och 2018. Under 2016 uppfylldes inte BAT-AEL vid all drift. Bolaget har i redovisningen räknat bort 43 dygn (12 % av året) och med dessa dygn borträknade beräknat årsmedelvärdet till 12 mg/nm³. 12 % onormal drift är en hög siffra som knappast är acceptabel och bör leda till åtgärder. Hänsyn bör dock tas till att 11 av dygnen har att göra med installation av ny utrustning och särskild testkörning med ändrad processtyrning vilka är förhållanden som generellt accepteras som onormal drift. Med endast det planerade höststoppet borträknat (13 dygn, 4 % av året) beräknas årsmedelvärdet till 24 mg/nm³, d.v.s. under det övre BAT-AEL.

Sammanfattningsvis kan BAT anses ha uppfyllts.

Dygnsmedelvärde

BAT-AEL som dygnsmedelvärde är 10-50 mg/nm³ (TS tjocklut 75-83 %).

För år 2016 redovisas att 43 dygn räknats bort (12 % av året) som onormal drift och att det högsta kvarstående dygnsvärdet var 445 mg/nm³. BAT-AEL, 50 mg/nm³, har överskridits under 16 dygn. Det framgår inte tydligt om en del av dessa dygn med överskridande har att göra med försökskörningen med lägre torrhalt i tjockluten. För år 2017 har 30 dygn (8 %) räknats bort, varefter det högsta kvarstående dygnsmedelvärdet anges till 160 mg/nm³. BAT-AEL har överskridits under 8 dygn. För år 2018 saknas uppgift om dygnsmedelvärdet.

Sammanfattningsvis kan ifrågasättas om BAT kan anses ha uppfyllts under de aktuella åren.

4.1.3. TRS (Totalt reducerade svavelföreningar)

Årsmedelvärde

BAT-AEL som årsmedelvärde är 1-5 mg/nm³.

För år 2016 är uppgifterna i aktbilaga 70 och i miljörapporten inte samstämmiga. Enligt aktbilaga 70 är årsmedelvärdet 3 mg/nm³ för all drift. Samma värde, 3 mg/nm³ anges dock även för normal drift med 32 dygn (9 %) exkluderade. Enligt miljörapporten är årsmedelvärdet istället 5 mg/nm³ efter att dygn med onormal drift exkluderats. För 2017 anges årsmedelvärdet till 1 mg/nm³ liksom för de fem första månaderna år 2018.

Sammanfattningsvis kan BAT anses vara uppfyllt.

Dygnsmedelvärde

BAT-AEL som dygnsmedelvärde är 1-10 mg/nm³.

För år 2016 har 32 dygn (9 %) exkluderats varefter högsta dygnsmedelvärdet angetts till 36 mg/nm³. Under 74 dygn (20 %) har BAT-AEL överskridits. För år 2017 har 30 dygn (8 %) exkluderats varefter högsta dygnsmedelvärdet angetts till 36 mg/nm³. Under 18 dygn (5 %) har BAT-AEL överskridits. Bolaget anger i miljörapporten att det samtliga dygn skulle ha berott på mätfel. För år 2018 saknas uppgift om dygnsmedelvärdet.

Sammanfattningsvis tycks det ha funnits svårigheter att uppfylla BAT, och p.g.a. mätproblem är det inte säkerställt att BAT innehållits de aktuella åren.

4.1.4. *Slutsatser sodapanna*

För svaveldioxid är slutsatsen att sodapannan uppfyller BAT vad gäller årsmedelvärde. Beträffande dygnsmedelvärden är det mer tveksamt, där har utsläppen de senaste åren legat på gränsen för det övre BAT-AEL. Bolaget torde behöva vidta åtgärder för att förbättra driften.

Även vad gäller utsläpp av TRS är slutsatsen att sodapannan uppfyller BAT vad gäller årsmedelvärde. Viss tveksamhet finns däremot om BAT uppfylls för dygnsmedelvärden.

4.2. *Mesaugn*

4.2.1. *TRS (Totalt reducerade svavelföreningar)*

För utsläpp av TRS från mesaugnar finns BAT-AEL endast som årsmedelvärde, <1-10 mg/nm³.

I bolagets miljörapport redovisas för år 2016 ett årsmedelvärde på 17 mg/nm³. 142 dygn (39 %) har dragits bort p.g.a. stopp och driftproblem. För år 2017 redovisas i miljörapporten som årsmedelvärde 20 mg/nm³, efter att 93 dygn (25 %) har exkluderats p.g.a. stopp och driftproblem. Motsvarande uppgifter saknas för år 2018.

Enligt bolagets redovisning i aktbilaga 70 har dock inte befintlig TRS-mätare den mätnoggrannhet som krävs för att fastställa halter av TRS i aktuella halt-nivåer. Istället redovisas nu enstaka besiktningsmätningar. För år 2016 redovisas en mätning med halten <1 mg/nm³, för år 2017 två mätningar med halt 6 mg/nm³ och för 2018 två mätningar med halt <1 mg/nm³.

Av bolagets presentation vid huvudförhandlingen utläser Naturvårdsverket att mätningen år 2017 gjordes under 10 minuter. För mätningarna under 2018 kan inte utläsas den exakta mättiden men det framgår att de bestod av två prov med två timmars mellanrum. Bristen på mätningar gör att Naturvårdsverket inte anser att det går att avgöra i vilken utsträckning BAT-AEL uppfylls. Med tanke på att mätningarna sannolikt gjorts då mesaugnen varit i normal drift och att det förekommit stora driftproblem de senaste åren bedömer Naturvårdsverket det som troligt att betydligt högre TRS-värden förekommit.

Som framgått av bolagets redovisning har mesaugnen stora driftproblem, bl.a. beroende på låg torrhalt i mesan och ringbildning i ugnen. Detta leder till nedsatt produktion och låg tillgänglighet. Som konsekvens har bolaget fått ersätta egen ombränning av mesa med inköp av bränd kalk.

Sammanfattningsvis bedömer Naturvårdsverket att mesaugnen inte uppfyller BAT.

4.2.2. *Kväveoxider, NO_x*

För NO_x finns endast BAT-AEL angivet som årsmedelvärde. BAT-AEL anges både som koncentration, 100-200 mg/Nm³, och som produktionsrelaterad mängd, 0,1-0,2 kg/ADt². Utsläppsvärdena är satta med avsikten att de ska motsvara samma tekniska nivå, BAT. Om det gjorts på ett korrekt sätt ska det inte

² ADt = Air Dry ton, innebär 92 % torrhalt.

vara lättare eller svårare att uppfylla koncentrationsvärdet eller det produktionsrelaterade värdet.

Enligt bolagets redovisning förelåg under år 2016 onormal drift under 281 dygn (77 %) och under år 2017 121 dygn (33 %). Som orsaker anges kylarproblem, ringbildning, låg filtrerbarhet, tät duk och stopp. Med dessa dygn exkluderade anges årsmedelvärdet till 154 mg/nm³ för år 2016 och 186 mg/nm³ för år 2017, d.v.s. under det övre värdet för BAT-AEL. Onormal drift i denna utsträckning är dock inte acceptabel. Med en acceptabel andel onormal drift kan slutsatsen dras att utsläppsvärdet skulle ha legat över BAT-AEL.

Som bolaget mycket riktigt framför är utsläppsvärdena alternativa, det är inte tvingande att uppfylla mer än den ena typen av värde. Enligt bolagets redovisning var utsläppet under all drift 0,17 kg/ADt under år 2016, 0,14 kg/ADt år 2017 och 0,12 kg/ADt under de fem första månaderna 2018. Värdena ligger därmed under det övre BAT-AEL. Utsläppsvärdena är beräknade i enlighet med Naturvårdsverkets uppfattning att utsläppet ska sättas i relation endast till den massaproduktion som motsvarar egen ombränning av mesa.

Det är för Naturvårdsverket förvånande att utfallet blir så olika om utsläppet relateras till BAT-AEL angiven som koncentration respektive angiven som produktionsrelaterad mängd. Naturvårdsverket har för dagen ingen uppfattning om detta gäller generellt och i så fall skulle tyda på att BAT-AEL inte är satta på ett likvärdigt sätt, eller om det föreligger några speciella omständigheter för mesaugnen i Skoghall.

4.2.3. *Slutsatser mesaugn*

Naturvårdsverkets slutsats är att mesaugnen inte uppfyller BAT vad gäller utsläpp av TRS. Vad gäller kväveoxider ifrågasätter Naturvårdsverket att BAT kan anses vara uppfyllt, med tanke på de betydande driftproblem och driftavbrott som mesaugnen har och att utsläppskoncentrationerna för kväveoxider med en acceptabel andel onormal drift sannolikt skulle ha överstigit BAT-AEL.

Sammantaget anser Naturvårdsverket att mesaugnen inte uppfyller BAT.

4.3. *Tillåtlighet*

Naturvårdsverket har i sina tidigare yttrande och vid huvudförhandlingen framfört att det inte kan anses förenligt med hänsynsreglerna om energihushållning och hushållning med resurser i 2 kap 5 § miljöbalken att produktionen av sulfatmassa till en tredjedel baseras på inköp av bränd kalk, istället för vad som är normalt, cirkulation av mesa med egen ombränning till bränd kalk i den egna mesaugnen. Naturvårdsverket vill även hänvisa till BAT 12d (avsnitt 1.1.7 Avfallsgenerering) i BAT-slutsatserna för produktion av massa, papper och kartong, vilken som BAT anger ”Materialåtervinning och återanvändning av processrester på plats”.

Naturvårdsverket har tidigare i målet framfört att det finns starka skäl för att den befintliga mesaugnen bör ersättas med en ny mesaugn med större kapacitet och med möjlighet att använda fast biobränsle. En ny mesaugn skulle också innebära en betydligt stabilare drift med låga utsläppsvärden. Genom begränsningar i processramen har Naturvårdsverkets slutliga ställningstagande utformats på så sätt att vi i första hand bestrider bifall till Bolagets ansökan i den del som avser

produktion av 400 000 ton sulfatmassa. I andra hand har Naturvårdsverket yrkat att tillstånd för produktion av 400 000 ton sulfatmassa medges under högst fyra år och att tillståndet därefter begränsas till 380 000 ton sulfatmassa. Naturvårdsverket anser att den nu gjorda utvärderingen av BAT för utsläppen till luft ger ytterligare stöd för dessa yrkanden.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjurist Caroline Appelberg samt teknisk handläggare Olof Åkesson, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Olof Åkesson

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till

Bolaget
Länsstyrelsen