

YTTRANDE

2020-09-14

Ärendenr:

NV-08564-18

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

**Yttrande i mål nr M 3912-18, angående ansökan om nytt tillstånd för befintlig och tillståndsgiven verksamhet vid Stora Enso Paper AB:s verksamhet i Hyltebruk i Hallands län; nu fråga om synpunkter på ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen efter kungörelse**

Med anledning av domstolens kungörelse, aktbilaga 31, anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverkets yttrande är avgränsat till frågor som avser det allmänna villkoret, utsläpp från verksamheten till vatten och luft, energihushållning, buller samt frågan om ekonomisk säkerhet. Naturvårdsverket avstår från att yttra sig över övriga delar av ansökan.

**1. Inställning och yrkanden**

Naturvårdsverket har ingen erinran mot att tillstånd ges till sökt verksamhet vad gäller produktion av per år högst 500 000 ton papper, 550 000 ton mekanisk massa och 300 000 ton returpappersmassa, tillverkning av klordioxid, utökning av TMP-anläggning, anläggning och produktion av kompositmaterial och extruderade produkter om 200 000 ton per år färdiga produkter samt att få ta emot och rena avloppsvatten från Borabo avfallsdeponi under förutsättning att erforderliga villkor föreskrivs. Naturvårdsverket har heller ingen erinran mot Bolagets yrkande om alternativvärde för att tillämpa TOC i stället för COD.

Stora Enso Paper AB ("Bolaget") har vidare yrkat tillstånd till samförbränning av icke-farligt avfall och drift av kondenssturbin. För Naturvårdsverket framstår det inte helt tydligt om Bolaget i dessa delar i första hand yrkar på ett tidsbegränsat tillstånd i enlighet med nu gällande tillstånd (Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 12 februari 2016 i mål nr M 4576-14) eller tillstånd till permanentad drift (se närmare avsnitt 3.7).

Naturvårdsverket motsätter sig att tillstånd till permanent drift av kondens-turbinen samt permanent ökning av tillåten mängd förbränning av icke farligt avfall ges och yrkar att tillståndet i denna del ska tidsbegränsas i enlighet med 2016 års avgörande.

I det fall tillstånd till permanentad drift avseende kondens-turbinen ges, anser Naturvårdsverket att av Bolaget föreslaget villkor 4 om utsläpp av kylvatten bör kompletteras till skydd för laxfisk.

Naturvårdsverket anser att Bolaget bör komplettera ansökan med förslag till ekonomisk säkerhet för återställning av förorenad mark.

Naturvårdsverket yrkar utöver eller med ändring av Bolagets villkorsförslag att följande villkor, prøvotidsredovisningar och provisoriska föreskrifter föreskrivs.

### **Slutliga villkor (NV1-8)**

#### *Allmänt*

**NV1** Om inte annat framgår av nedan angivna villkor ska anläggningen och verksamheten utformas och bedrivs i huvudsaklig överensstämmelse med vad bolaget har uppgett eller åtagit sig i målet.

#### *Utsläpp till vatten*

**NV2** Utsläppet av organisk substans, mätt som TOC, får uppgå till högst 1,2 ton/dygn som årsmedelvärde.

Utsläppet av organisk substans, mätt som TOC, får uppgå till högst 2 ton/dygn som gränsvärde och månadsmedelvärde.

**NV3** Utsläppet av suspenderade ämnen, mätt som SÄ, GF/A, får inte överstiga 0,25 ton/dygn som årsmedelvärde.

Utsläppet av suspenderade ämnen, mätt som SÄ, GF/A, får uppgå till högst 0,6 ton/dygn som gränsvärde och månadsmedelvärde.

**NV4** Utsläppet av totalkväve och fosfor får uppgå till högst 90 respektive 9 kg/dygn som årsmedelvärde.

Utsläppet av totalkväve och fosfor får uppgå till högst 150 respektive 15 kg/dygn som gränsvärde och månadsmedelvärde.

#### *Utsläpp till luft*

**NV5** Stoftutsläpp från panna 2 och 4 får som årsmedelvärde inte överstiga 15 mg/Nm<sup>3</sup> tg vid 6 % syrehalt.

**NV6** Utsläppet av kväveoxider, mätt som NO<sub>2</sub>, från anläggningen får uppgå till högst 190 ton per år.

För panna 2 respektive panna 4 gäller dessutom att utsläppet får uppgå till högst 200 mg/Nm<sup>3</sup> tg vid 6 % syrehalt.

**NV7** Utsläppet av ammoniak från panna 2 respektive panna 4 får som årsmedelvärde inte överstiga 20 mg/Nm<sup>3</sup> tg vid 6 % syre.

Naturvårdsverket har ingen erinran mot Bolagets villkorsförslag gällande svavel.

### *Energi*

**NV8** Anläggningen ska drivas med hög energieffektivitet. Bolaget ska i skäligen utsträckning vidta åtgärder för att förbättra energieffektivitet och hushållning med energi.

Bolaget ska senast tre år efter att detta tillstånd har vunnit laga kraft ge in en energihushållningsplan till tillsynsmyndigheten. Av planen ska framgå vilka åtgärder som – oavsett avskrivningstid – är tekniskt möjliga att genomföra, samt kostnaderna och energibesparingen för dessa. I redovisningen ska ingå kostnads kalkyler omfattande åtminstone total investeringskostnad och återbetalningstid. Åtgärdsplanen ska därefter revideras fortlöpande och vart fjärde år, eller med annat intervall som tillsynsmyndigheten bestämmer, sändas till tillsynsmyndigheten.

### **Prövotidsredovisningar (NVU 1–4)**

Frågor om utsläpp av stoft från kompositanläggningens och extruderingsanläggningens ventilation, om utsläpp av dioxiner från pannorna P2 och P4 samt om åtgärder för energihushållning, ska skjutas upp under en provotid.

**NVU1** Bolaget ska under provotiden utreda de tekniska, ekonomiska och miljömässiga förutsättningarna att minska utsläppen av stoft från kompositanläggningen och extruderingsanläggningen. Utredningen ska redovisas senast två år efter meddelad dom.

**NVU2** Bolaget ska senast ett år efter meddelad dom installera semikontinuerliga provtagare för att under en längre provtagningstid följa upp variationer i utsläpp av dioxiner i rökgaserna från P2 och P4. Bolaget ska med hjälp av den utökade provtagningen utvärdera hur utsläppen varierar samt minimera dem så att de åtminstone inte överstiger begränsningsvärdena i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall. Utredningen ska innehålla förslag på villkor för utsläpp av dioxiner i rökgaserna

från P2 och P4, vid all drift, och ska redovisas senast två år efter det att semikontinuerliga provtagare installerats.

**NVU3** Bolaget ska under prövotiden närmare utreda de tekniska åtgärderna E1 – E6, E7V3, V1 och V3 -som anges i Naturvårdsverkets yttrande avsnitt 3.4.2. I redovisningen av utredningen ska ingå vilken energibesparing som kan uppnås, en lönsamhetskalkyl baserad på teknisk livslängd med angivande av investeringskostnad, driftskostnader, antagen ränta samt vilka övriga tekniska och miljömässiga aspekter som bör beaktas. Utredningen ska redovisas senast ett år efter meddelad dom.

**NVU4** Bolaget ska under en prövotid utreda möjligheterna att minska buller från verksamheten vid bostäder, vård- och undervisningslokaler. Åtgärder som bör beaktas kan vara, men är ej begränsat till, bullerdämpande åtgärder på källorna, ändrade handhavanden, rutiner och transportvägar, bullerskärmar och fastighetsnära åtgärder såsom avskärmade uteplatser.

Prövotidsredovisningen ska innehålla kostnader och effekter av möjliga och utförda åtgärder. Kostnadsredovisningen ska minst innehålla investeringskostnad, driftkostnad och teknisk livslängd.

Målet med åtgärderna ska vara att buller från verksamheten inte överskrider de nivåer som anges i Naturvårdsverkets vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller (Naturvårdsverkets rapport 6538). I det fall det inte är möjligt kan andra målnivåer beaktas så att en rimlighetsbedömning kan göras vid fastställandet av slutliga villkor.

Utredningen ska innehålla förslag på slutliga villkor för buller utomhus och en tidplan för genomförande av de åtgärder som krävs för att klara de föreslagna villkoren.

Utredningen ska redovisa antal bostäder, vård- och undervisningslokaler som exponeras för buller över värdena i Naturvårdsverkets vägledning vid fasad och uteplats, samt bullernivåer före och efter att möjliga åtgärder vidtagits. Utredningen ska också belysa om bostäder, vård- eller undervisningslokaler exponeras för påtagligt lågfrekvent buller. För de bostäder där riktvärden för utomhusmiljö inte kan innehållas, eller som exponeras för påtagligt lågfrekvent buller, ska bolaget i samråd med fastighetsägare undersöka och ta ställning till åtgärder för att säkerställa att riktvärden för inomhusmiljö uppfylls.

Utredningen ska redovisas senast två år efter meddelad dom.

**Provisoriska föreskrifter (NVP 1–3)**

Under provotiden ska följande provisoriska föreskrifter gälla.

- NVP1**            Utsläpp av stoft från kompositanläggningens och extruderingsanläggningens ventilation får som årsmedelvärde inte överstiga 20 mg/m<sup>3</sup> norm torr gas vid 6 % O<sub>2</sub>.
- NVP2**            Utsläpp av dioxiner och furaner i rökgaserna från P2 och P4 ska mätas minst 6 gånger per år. Tillsynsmyndigheten får medge att mätningarna begränsas till minst 4 gånger per år om det p.g.a. svårförutsägbara driftbetingelser, visar sig vara svårt att genomföra sex mätningar per år, om det kan ske utan att kontrollen av utsläppen riskerar att bli missvisande samt om bolaget kan visa att utsläppen varaktigt och stabilt kan hållas under 0,07 ng/Nm<sup>3</sup>.
- NVP3**            Buller från verksamheten får inte ge upphov till högre ljudnivå utomhus vid bostäder än:

Ekvivalent

Nattetid: 52 dB(A)

Övrig tid: 55 dB(A)

Momentant

Nattetid: 55 dB(A)

Om buller nattetid överstiger 50 dB(A) som ekvivalentvärde ska Bolaget omedelbart anmäla detta till tillsynsmyndigheten och vidta tillräckliga åtgärder för att angivna nivåer inte överskrids och så att en upprepning av överskridandet förhindras. Åtgärder ska vidtas och resultatet av dem kontrolleras så snart det är möjligt. Tillsynsmyndigheten får medge att åtgärder vidtas vid senare tillfälle om ett snabbt genomförande är oskäligt.

Kontroll ska ske genom immissionsmätning eller närfältsmätning i kombination med beräkning och med frekvens och vid tillfällen som tillsynsmyndigheten bestämmer. Närfältsmätningar i kombination med beräkning eller immissionsmätning ska utföras enligt de mätstrategier som anges i Naturvårdsverkets remissversion från 2009 av "Allmänna råd om begränsning av externt buller från industrier och likartad miljöfarlig verksamhet (till 2 kap. och 26 kap. 19 § miljöbalken)" eller de riktlinjer som kan komma i dess ställe.

**Delegerade frågor (NVD 1–6)**

Till tillsynsmyndigheten delegeras att meddela villkor och fatta beslut i följande frågor.

- NVD1** Villkor för övervakning samt begränsning av utsläpp av mikrokräp och plastflagor till recipient samt de åtgärder som kan behöva vidtas för att minska utsläppen.
- NVD2** Villkor för att minimera spridning av aska från lastbilstransporter med aska från verksamheten till Borabo deponi.
- NVD3** Villkor för mätning och utsläpp av klor från klordioxidtillverkningen.
- NVD4** Villkor avseende eventuella begränsningar i mottagande samt kontroll av lakvatten från Borabo deponi.
- NVD5** Villkor om vilka åtgärder, framtagna inom ramen för energihushållningsplanen, som ska genomföras och inom vilken tid.
- NVD6** Villkor som kan behövas för att begränsa smittspridning till omgivningen av legionellabakterier.

**2. Grunder**

Naturvårdsverket anser att Bolaget inte har 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. miljöbalken anser Naturvårdsverket att det därför bör kompletteras med av oss yrkade villkor.

Naturvårdsverket anser att frågor om åtgärder för energieffektivisering, utsläpp av stoft från kompositanläggningens och extruderingsanläggningens ventilation, utsläpp av dioxiner i rökgaserna från panna 2 och panna 4 och minskning av buller behöver utredas vidare och därför bör skjutas upp under en prövotid enligt 22 kap. 27 § miljöbalken. De provisoriska föreskrifter avseende utsläpp av stoft, dioxiner och furaner samt begränsning av buller som Naturvårdsverket yrkar ska gälla under prövotidsperioden är nödvändiga för att begränsa bullerstörningar samt de utsläpp som sker under tiden för utredningarna.

Villkor ska baseras på de åtgärdskrav som är motiverade utifrån miljöbalkens regler, främst de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, och efter rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken ge uttryck för vilka åtgärder som verksamhetsutövaren ska vidta för att uppfylla kravet på bästa möjliga teknik (2 kap. 3 §) och kravet på hushållning med råvaror och energi (2 kap. 5 §).

Tillståndet ska, enligt 22 kap. 25 § första stycket p. 9 miljöbalken, bl.a. innehålla de villkor som behövs med avseende på hushållningen med naturresurser. Enligt tredje stycket samma bestämmelse får tillståndsmyndigheten överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta villkor av mindre betydelse.

Frågorna om villkor för övervakning samt begränsning av utsläpp av mikrokräp och plastflakor till recipient, minimering av spridning av aska från lastbils-transporter, utsläpp av klor från klordioxidtillverkning, kontroll och mottagande av lakvatten från Borabo deponi, åtgärder att genomföra avseende energi-hushållning samt begränsning av smittspridning av legionellabakterier är sådana frågor av mindre betydelse som kan delegeras till tillsynsmyndigheten att avgöra enligt 22 kap 25 § tredje stycket miljöbalken.

### 3. Utveckling av talan

#### 3.1. *Det allmänna villkoret*

Det allmänna villkoret som regelmässigt tas in i tillstånden ger verksamhetsutövaren visst handlingsutrymme att bedriva verksamheten ”i huvudsaklig överensstämmelse med det som sökanden angett eller åtagit sig i målet”.<sup>1</sup> Naturvårdsverket anser att det är lämpligt att formuleringen ändras på så sätt att tillägget om vatten- och luftföroreningar utgår.

Den föreslagna formuleringen är inte avsedd att ändra innebörden av det allmänna villkoret utan syftar till att tydliggöra att det allmänna villkoret omfattar alla miljöaspekter som är aktuella i prövningen.

#### 3.2. *Utsläpp till vatten*

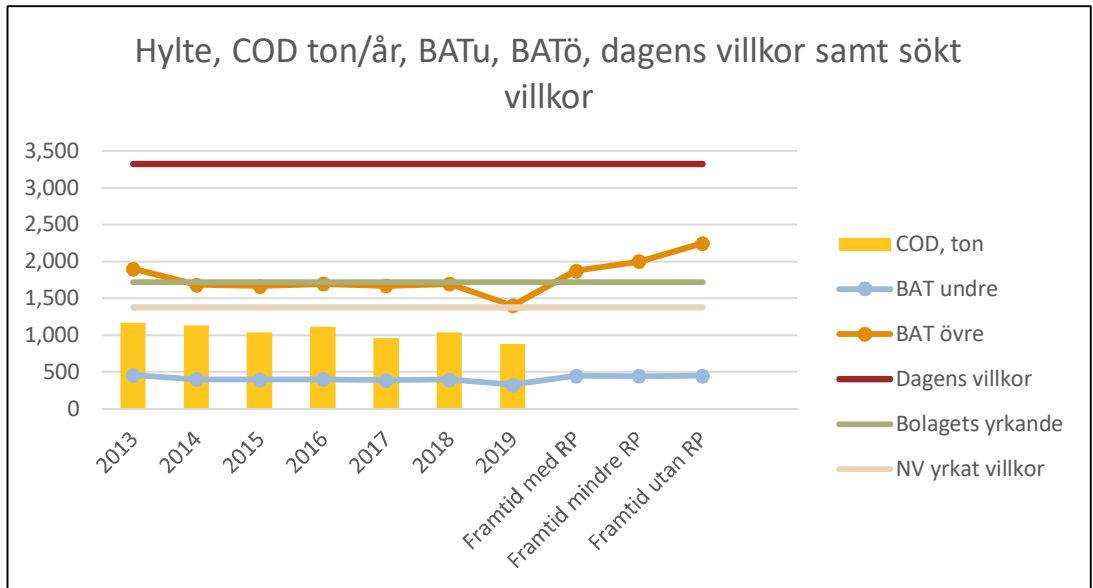
##### 3.2.1. *Utsläpp av TOC, SÄ, GF/A, kväve och fosfor*

Bolaget har valt att avstå från att föreslå månadsmedelvärden för utsläpp till vatten med motiveringen att brukets utsläpp till vatten är låga i såväl absoluta tal som i förhållande till gällande BAT-AEL. Bolaget anger även att det inte är meningsfullt att föreskriva månadsmedelvärden parallellt med årsmedelvärden sett till dagens krav på begränsningsvärden.<sup>2</sup> Naturvårdsverket har granskat data för bolagets utsläpp till vatten de senaste sju åren och kan konstatera att utsläppen ligger under övre BAT-AEL för samtliga parametrar. Dock ligger utsläppen en bit över undre BAT-AEL, och kan därmed enligt Naturvårdsverkets mening inte sägas ligga lågt vid jämförelsen, se exempel genom diagram för utsläpp av COD i figur 1. Enligt Naturvårdsverkets mening bör verksamheten sträva efter att nå det nedre spannet av BAT-AEL.

---

<sup>1</sup> Ds 2018:38, sid. 63.

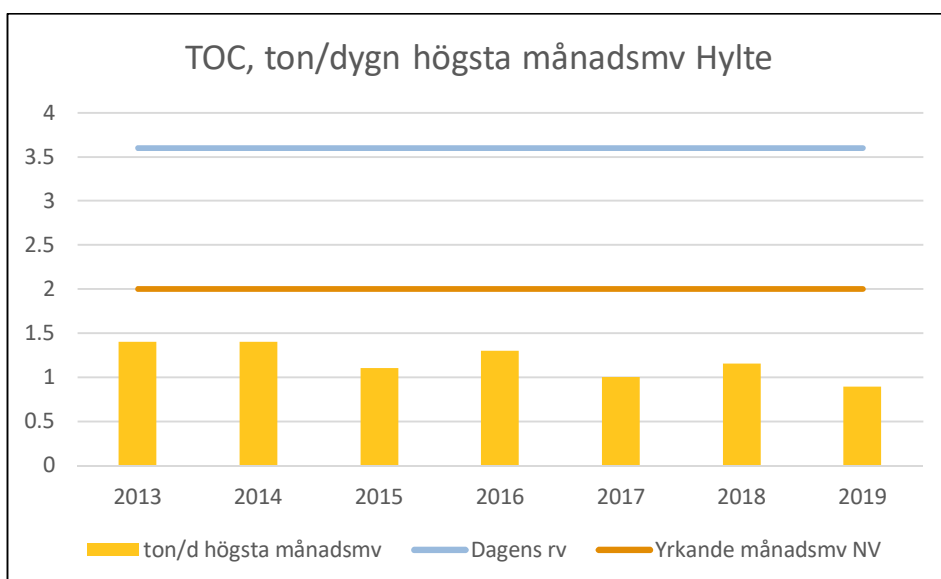
<sup>2</sup> S. 44. Bolagets komplettering daterad 2019-09-12, aktbilaga 12



Figur 1, utsläpp av COD ton/år samt BAT-AEL undre och övre vid tidigare och framtida produktion.

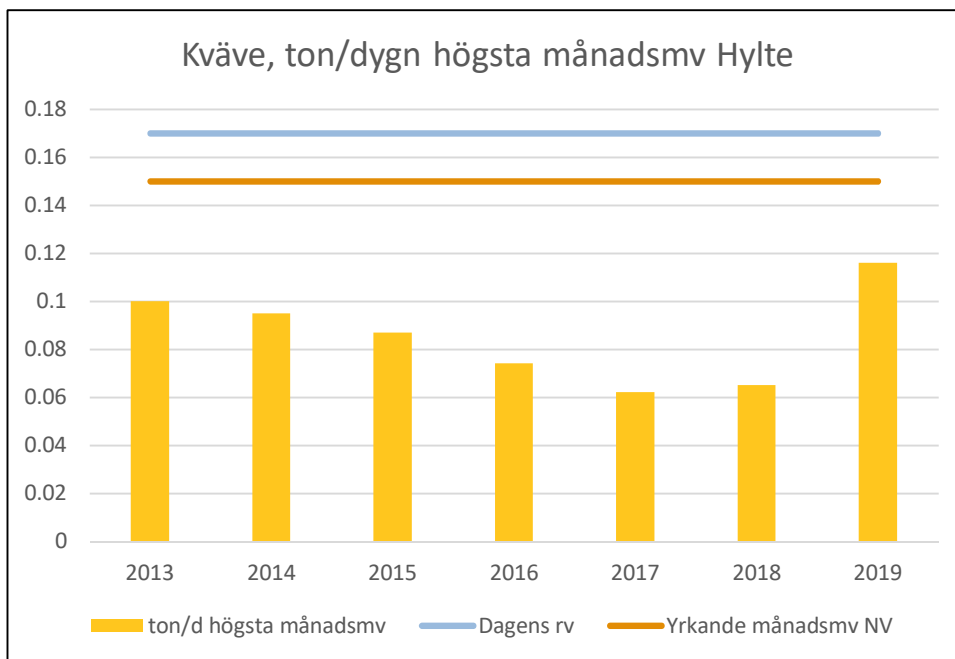
Naturvårdsverket anser att villkor som innehåller månadsmedelvärden kan fylla en viktig funktion sett till påverkan på recipienten. För att förhindra tillfälliga höga toppar i utsläppen som kan medföra allvarliga konsekvenser för recipienten bedömer Naturvårdsverket att det bör föreskrivas villkor med såväl årsmedelvärden som månadsmedelvärden för samtliga parametrar avseende utsläpp till vatten.

Naturvårdsverkets villkorsförslag bedöms ligga på en rimlig nivå då de baseras på tidigare utsläppsdata och bolaget i ansökan uppger att utsläpp till vatten inte kommer att förändras genom den sökta verksamheten. Diagram över hur bolagets över året högsta månadsmedelvärden för TOC och kväve förhåller sig till Naturvårdsverkets yrkanden redovisas som exempel i figur 2 och 3.



Figur 2, högsta månadsmedelvärden, utsläpp av TOC i ton/dygn





Figur 3, högsta månadsmedelvärden, utsläpp av kväve i ton/dygn

### 3.2.2. Utsläpp av kylvatten

Av Bolaget föreslaget villkor 4 avseende utflödet av kylvatten från kondens-turbinen återfinns som villkor 19 i nu gällande och tidsbegränsade tillstånd från 2016 för bland annat kondens-turbinen.

Vid prövningen inför 2016 års tidsbegränsade tillstånd diskuterades den temperaturhöjning som orsakas av kylvattenutsläppet från kondens-turbinen och dess negativa påverkan på laxfisk. Av domskälen framgår att domstolen fann villkoret, i kombination med bolagets åtagande om försiktighetsmått, tillräckligt ”så länge laxfisk på grund av vandringshinder är förhindrad att etablera sig uppströms Oskarström.” (se Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 12 februari 2016 i mål nr M 4576-14, sid. 62).

Som angivits finner Naturvårdsverket det inte helt tydligt om Bolaget söker tillstånd till permanentad drift av kondens-turbinen (se närmare avsnitt 3.7). I sådant fall anser Naturvårdsverket att målet måste kompletteras med utredningar kring kylvattnets påverkan på laxfisk och att Bolagets villkorsförslag 4 därtill behöver kompletteras för att även innefatta en framtida situation där laxfisk har möjlighet att etablera sig uppströms Oskarström.

## 3.3. Utsläpp till luft

### 3.3.1. Utsläpp av stoft

Naturvårdsverket motsätter sig Bolagets yrkande om att villkor för stoftutsläppet från panna 2 och 4 ska vara att som validerat årsmedelvärde inte överstiga 15 mg/m<sup>3</sup> norm torr gas vid 6 % O<sub>2</sub>.

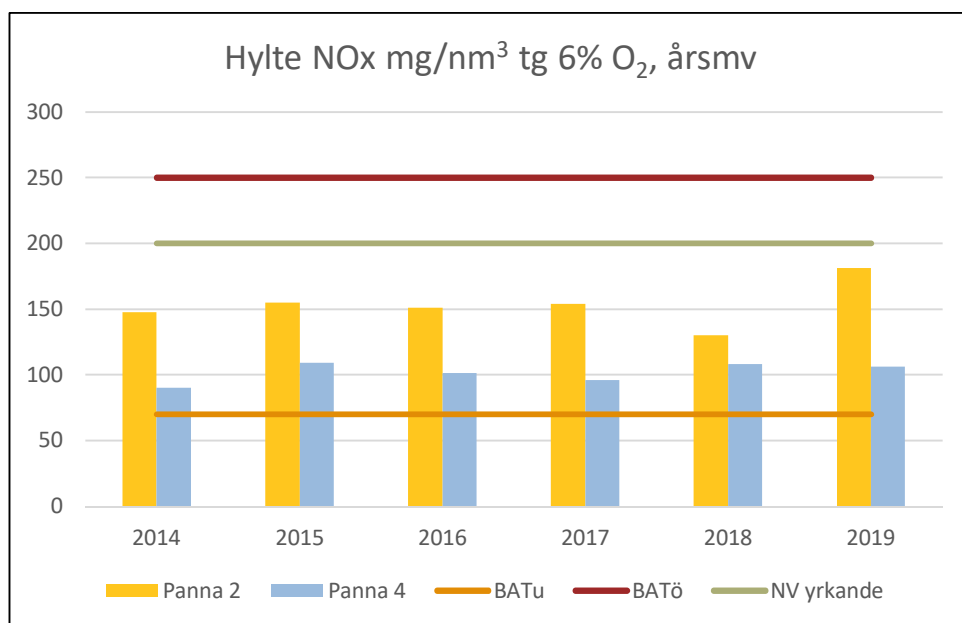
Ett validerat värde på 15 mg/Nm<sup>3</sup> innebär att ett verkligt värde på 21 mg/Nm<sup>3</sup> skulle tillåtas. De hittillsvarande utsläppen understiger dock ett verkligt värde på

15 mg/Nm<sup>3</sup> med god marginal. Naturvårdsverket ser därför ingen anledning till att villkoret skulle gälla ett validerat årsmedelvärde, och yrkar i stället att årsmedelvärdet ska vara 15 mg/m<sup>3</sup> norm torr gas vid 6% O<sub>2</sub>, ej validerat värde. Det är inte heller praxis att miljöbalkstillstånd innehåller villkor med validerade värden.

### 3.3.2. Utsläpp av kväveoxider

Bolagets villkor för utsläpp av kväveoxider är idag formulerat som totala utsläpp i ton per år. Bolaget yrkade först på ett villkor om 190 ton kväveoxider per år. Detta motiverades med att Bolaget efter en utökad förbränning med anledning av idrifttagandet av kondensurbinen beräknade att de årliga utsläppen skulle bli 150 – 160 ton kväveoxider per år. Bolaget har därefter justerat sitt yrkande till 220 ton per år. Naturvårdsverket anser att Bolagets ursprungliga yrkande ligger på en rimlig nivå och kan inte heller se att Bolaget har motiverat ökningen.

Enligt Naturvårdsverkets mening är det även lämpligt att formulera villkor för utsläpp av kväveoxider i relation till förbränningen. Ett sådant villkor behöver inte ta höjd för maximerad produktion utan anpassas automatiskt till det faktiska rökgasutsläppet. Naturvårdsverkets villkorsförslag som innebär ett månadsmedelvärde om 200 mg/m<sup>3</sup> norm torr gas vid 6% syre för panna 2 och panna 4 bör kunna innehållas sett till verksamhetens tidigare utsläpp. Naturvårdsverkets yrkande ligger inom den övre delen av intervallet för vad pannor som förbränner fast biomassa ska klara enligt BAT LCP, se figur 4. Vid utsläppsvillkor formulerade som koncentration tillåts utsläppen öka om omfattningen av förbränningen ökar. Naturvårdsverket anser att villkoret därför behöver kombineras med en absolut gräns satt i ton/år för att kontrollera de totala utsläppen av kväveoxider. Villkoret som avser ton/år inkluderar även utsläppen från panna 3 och 5 vilka annars vore oreglerade.



Figur 4, årsmedelvärden för utsläpp av kväveoxider i mg/nm<sup>3</sup> tg vid 6% O<sub>2</sub>

### 3.3.3. *Utsläpp av ammoniak*

Naturvårdsverket godtar delvis Bolagets yrkande om att utsläppet av ammoniakslip från panna 2 och panna 4 som årsmedelvärde inte får överstiga 20 mg/Nm<sup>3</sup>. Naturvårdsverket anser dock att villkoret behöver kompletteras med angiven syrehalt samt att sista meningen om att mätvärdet ska behandlas i enlighet med Naturvårdsverkets föreskrift NFS 2004:6 eller likvärdig metod ska strykas.

### 3.3.4. *Utsläpp av dioxiner*

Naturvårdsverket anser att frågan om utsläpp av dioxiner i rökgaserna från panna 2 och panna 4 behöver utredas vidare. Bolaget beskriver i den uppdaterade MKB:n att en semikontinuerlig provtagare avses hyras in bl.a. för möjligheten att följa upp variationer i utsläppen över längre tid. Naturvårdsverket bedömer att installation av semikontinuerlig provtagare är en lämplig åtgärd för att försöka få kontroll över dioxinutsläppen och anser att resultatet från provtagningen jämte förslag på villkor för utsläppen bör redovisas senast två år efter att utrustningen installerats. Under tiden för utredningen anser Naturvårdsverket att Bolagets nuvarande (samt yrkade) villkor avseende mätning av utsläpp av dioxiner och furaner ska gälla som provisorisk föreskrift. Först efter att Bolaget har utrett frågan ytterligare kan Naturvårdsverket ta ställning till hur mätningen bör ske i framtiden.

## 3.4. *Energihushållning*

### 3.4.1. *Generellt om energiförbrukningen vid Hylte och om energihushållningsplan*

Hushållning med råvaror och energi är centrala frågor i miljöbalken, vilket framgår av att detta omfattas av en egen paragraf i hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Betydelsen av energihushållning för ett framtida hållbart samhälle har med tiden blivit än mer uppenbar. Vikten av energihushållning betonas i såväl 1 kap. 1 § miljöbalken som att det finns med som en särskild hänsynsregel i 2 kap. 5 §. Det är i förevarande fall fråga om en prövning av industriell verksamhet med stor energianvändning. Det är därmed av vikt att säkerställa att den sökta verksamheten bedrivs och att alla åtgärder vidtas på ett sådant sätt att råvaror och energi används så effektivt som möjligt och förbrukningen minimeras.<sup>3</sup>

Skogsindustrin står för ca 40 % av elanvändningen inom industrin, och inom skogsindustribranschen är mekanisk massa med hög förbrukning och låg egen elproduktion den mest elintensiva massatypen. I förevarande mål är det fråga om en verksamhet med hög energiförbrukning. Av samtliga svenska massa- och pappersbruk hade Hylte bruk år 2017 den sjunde högsta förbrukningen av elektricitet, 860 GWh per år. Med hänsyn taget till egen elproduktion hade Hylte bruk den femte högsta nettoförbrukningen av el, 783 GWh.<sup>4</sup> Förbrukningen av värme är relativt sett annan skogsindustri inte lika hög, men är ändå betydande. I enlighet med praxis bör tillstånd till sådan större, energiintensiv processindustri

<sup>3</sup> Se prop. 1997/98:45, del 2, sid. 20.

<sup>4</sup> Skogsindustrins miljödatabas

som det nu är fråga om som utgångspunkt reglera energihushållning i särskilda villkor (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens deldom den 27 juni 2014 i mål nr M 7429-13 gällande Rönnskårsverken). Naturvårdsverket anser att Bolagets villkorsförslag inte tillför något substantiellt utöver det som redan gäller generellt enligt gällande lagstiftning och inte är tillräckligt för att reglera frågan om energihushållning för Bolagets verksamhet.

Mot bakgrund av ovanstående anser Naturvårdsverket därför att det är motiverat och lämpligt att det föreskrivs ett villkor om energihushållningsplan. För att det ska säkerställas att miljömässigt motiverade och rimliga åtgärder verkligen genomförs behöver tillståndet dessutom innehålla en delegation till tillsynsmyndigheten med möjlighet att föreskriva vilka ytterligare åtgärder som verksamhetsutövaren ska vidta. Sådana villkorskonstruktioner som innebär att tillsynsmyndigheten, utifrån en framtagen energihushållningsplan, delegerats rätt att meddela villkor om energihushållningsåtgärder är i enlighet med Mark- och miljööverdomstolens praxis (se MÖD 2009:17 (Scania CV AB) och 2011:23 (Perstorp Oxo AB), samt domarna i målen i mål nr M 5414-18 den 13 mars 2019 (Vattenfall AB, Boländerna), nr M 3434-18 den 28 november 2019 (Boliden Mineral AB, Rönnskårsverken) och nr M 2578-19 den 31 augusti 2020 (St1 Refinery AB)).

Det är viktigt att det i villkoret anges att såväl åtgärders energibesparing som dess kostnader redovisas i energihushållningsplanen för att det, med utgångspunkt från 2 kap 7 § miljöbalken ska kunna gå att avgöra om åtgärderna är rimliga att genomföra. Se vidare om denna fråga i avsnitt 3.4.2. nedan.

### 3.4.2. Åtgärder för energieffektivisering

Bolaget har efter Naturvårdsverkets begäran om kompletteringar redovisat ett relativt utförligt underlag om energianvändningen vid bruket och hur Bolaget arbetar med energihushållningsfrågor.

Bolaget har bl.a. redovisat specifik energiförbrukning för de olika delprocesserna: TMP-massa, returfibermassa, papper samt biokomposit vilket är nödvändigt för att kunna bedöma energiförbrukningen vid ett integrerat bruk med flera massatyper. För de tre förstnämnda har jämförelser gjorts med siffror som redovisas i BREF-dokumentet för produktion av massa och papper<sup>5</sup>. Enligt Bolagets redovisning ligger förbrukningen vid Hylte väl till i jämförelser med siffrorna i BREF-dokumentet. Naturvårdsverket vill dock framhålla att siffrorna i BREF-dokumentet visar inom vilka intervall förbrukningsnivåer *förekommer* inom branschen. De är sålunda inte att jämföra med BAT-AEL för utsläpp till luft och vatten där det gjorts en bedömning av inom vilket intervall en verksamhet *bör ligga om bästa teknik används*. Detta kan exemplifieras genom att återge vad som står i BREF-dokumentet som kommentar till tabell 5.13 (vilket är en av de tabeller Bolaget använt sig av): ”*These data should only be taken as a rough indication of the energy balance in an example TMP-based pulp and paper mill that manufactures mainly newsprint.*” Det kan också

---

<sup>5</sup> Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Production of Pulp, Paper and Board. JRC Science and Policy Reports, 2015.

anmärkas att siffrorna i BREF-dokumentet är minst tio år gamla, (i den aktuella tabellen 5.13 t.o.m. 25 år gamla). I BREF-dokumentet finns också exempel på ny teknik som visar på att det är möjligt att sänka förbrukningsnivåerna jämfört med de nivåer som redovisas, se bl.a. kapitel 5.4 och 7.4.

Vad gäller återvinning av ånga från raffinörerna i TMP-produktionen noterar Naturvårdsverket att bolaget uppgett att återvinningsgraden vid Hylte bruk skulle vara 70 %, vilket är högt i jämförelse med den återvinningsgrad som anges i BREF-dokumentet, 40–80 %. Med de uppgifter som bolaget gett om elförbrukning i raffinörerna beräknar Naturvårdsverket dock återvinningsgraden till ca 65 % t.o.m. 2018, för att därefter sjunka till 58 % 2019 samt i de framtida alternativa produktionsscenarierna. Anledningen till detta framgår inte.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket dock att Bolaget har ett systematiskt arbete för successiv effektivisering, att verksamheten till många delar bedrivs på ett energieffektivt sätt, men att det finns möjlighet till framtida förbättringar.

Bolaget har redovisat vilka åtgärder som genomförts och ytterligare ett antal åtgärder som identifierats som möjliga men som ännu inte genomförts. Av handlingarna i målet kan Naturvårdsverket utläsa följande möjliga åtgärder som ännu inte genomförts.

Tabell 1. Åtgärder energieffektivisering

<b>Elektricitet</b>				
Nr	Beskrivning	Besparing 2019, GWh <sup>1)</sup>	Referens nr <sup>1)</sup>	Status
E1	Optimering av pumpar		A s. 31	Åtgärdsförslag ska tas fram
E2	Vakuumsystem PM3		A s. 31	Fortsatt utredning
E3	Optimering av tryckluft		A s. 31	Ny teknik ska prövas
E4	Överordnad styrning av TMP, koncentrationsstyrning	10 – 21 <sup>2)</sup>	B s 120	Ska genomföras
E5	Fläktar pappersmaskiner		B s. 14	?
E6	Ersätta direktverkande el med fjärrvärme		A s. 30	Investeringskostnad för stor
E8V4	Körstrategier RP-fabriken		A s. 32 B s. 20	Under utredning
<b>Värme</b>				
V1	Värmning av condensat med spillvatten	30	A s. 32 B s. 120	Under utredning
V2	Rensriet: Uptining av ved med annat än färskånga		A s. 19	
E8V4	Rightsizing RP. Körstrategier		A s. 32 B s. 120	

1) Referenser:

- A. Aktbilaga 13, bilaga 2. Energikartläggning
- B. Aktbilaga 23-24, reviderad MKB

- 2) Besparingen beräknad av Naturvårdsverket utifrån bolagets uppgift om specifik besparing och produktionsmängder 2019.

Naturvårdsverket har i målet begärt att Bolaget ska redovisa möjliga åtgärder för energieffektivisering samt kostnadsberäkningar för att göra det möjligt att bedöma rimligheten i olika åtgärder<sup>6</sup>. Som framgår av tabell 1 så saknas uppgift om beräknad energibesparing för de flesta av åtgärderna, någon lönsamhetsberäkning har heller inte redovisats. Bolaget har som skäl för att inte redovisa kostnadsuppgifter framfört ”Då Stora Enso Hylte bruk verkar i en energiintensiv bransch är energieffektivisering ett viktigt konkurrensmedel. Mot bakgrund av detta kommer inte kompletta investeringskalkyler att presenteras.”<sup>7</sup>

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning strider bolagets inställning mot praxis om vad sökanden i en tillståndsprövning behöver redovisa.<sup>8</sup> Utan uppgifter om kostnader och om vilken effektivisering som kan uppnås med olika åtgärder är det inte möjligt för domstolen och remissinstanserna att göra en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Inte heller torde det vara möjligt för tillsynsmyndigheten att med utgångspunkt från bolagets energihushållningsplan avgöra vad som är rimligt att genomföra. Att det behövs underlag för såväl åtgärders effekt liksom dess kostnader gäller för energihushållning precis som för andra typer av åtgärder som kan behövas för att uppfylla miljöbalkens hänsynsregler. Även av villkor som meddelats om energihushållningsplaner framgår att uppgifter om åtgärders kostnader och dess besparingseffekt behöver uppges.<sup>9</sup> I det fall att Bolaget anser sig kunna lida ekonomisk skada av att redovisa sådana uppgifter finns möjlighet att begära att dessa ska behandlas med sekretess.

I tabell 1 har angetts (”Status”) vad Naturvårdsverket uppfattar är Bolagets inställning till de olika åtgärderna. Vissa anges vara under utredning medan andra åtgärder av ekonomiska skäl inte anses vara intressanta att genomföra. Något stöd för detta redovisas dock inte. Beträffande åtgärd E5, som identifierats i energikartläggningen, kommenteras inte denna i Bolagets slutsatser.

Naturvårdsverkets slutsats är att det finns ett antal ytterligare åtgärder som kan vara rimliga att genomföra inom en snar framtid, men där det saknas underlag. Dels för att de inte är färdigt utredda, men också för att Bolaget inte lämnat ut fullständiga uppgifter. Om sökanden inte accepterar att lämna ut tillräckligt underlag bör detta ligga sökanden till last. I detta fall skulle det få till följd att Bolaget åläggs att vidta de möjliga åtgärder som identifierats.

En annan väg att gå är att hänskjuta dessa åtgärder till en framtida energihushållningsplan. Naturvårdsverket anser dock inte att det är godtagbart att åtgärder som vid prövningstillfället skulle kunna bedömas inte föreskrivs p.g.a. att Bolaget inte redovisar ett fullständigt underlag.

---

<sup>6</sup> Naturvårdsverkets yttranden 30 januari 2019 och 4 oktober 2019.

<sup>7</sup> Aktbilaga 12 Bolagets svar på kompletteringar, sid 23.

<sup>8</sup> Se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom 27 juni 2014 i mål nr M 7429-13 avseende Boliden Mineral AB, Rönnskärsverken.

<sup>9</sup> Se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom 13 mars 2019 i mål nr M 5414-18 avseende Vattenfall AB, Boländerna

Naturvårdsverket anser dock att det är angeläget att det fortsatta arbetet med energihushållning kan ske på ett förtroendefullt, flexibelt och ändamålsenligt sätt. Vi föreslår därför att det föreskrivs en provotid med avseende på de nu identifierade åtgärderna. Bolaget bör åläggas att inom ett år från det att domen vunnit laga kraft för ovan angivna åtgärder inkomma med fullständigt underlag vad gäller tekniska lösningar, energibesparing och kostnader samt ställningstagande och tidplan för möjligt genomförande.

#### 3.4.3. *Kondensturbin*

Tidsbegränsat tillstånd till installation och drift av en kondensturbin har nyligen meddelats av mark- och miljödomstolen.<sup>10</sup> Naturvårdsverket ifrågasatte i detta mål om en kondensturbin med den utformning som bolaget ansökte om var förenlig med god energihushållning. Skälet till detta var bl.a. att kondensdriften inte bara skulle baseras på existerande ångöverskott utan även på ökad förbränning av inköpt avfallsbränsle.

Naturvårdsverket har uppfattat att denna fråga är avgjord genom domen 2016-02-12 och därför inte är aktuell att ompröva i detta mål. Möjligen kan frågan åter komma upp när prövning ska ske om ett permanent tillstånd för kondensturbinen. Vi har dock noterat att mark- och miljödomstolen vid begäran om kompletteringar tagit upp frågan om avfallsförbränningens storlek i relation till kondensturbinen, och vill därför klargöra att Naturvårdsverket inte gör någon annan bedömning än tidigare.

#### 3.5. *Buller*

Buller är ett hälsoproblem som kan orsaka irritation, trötthet, koncentrations- och sömnsvårigheter och i förlängningen ökad risk för ohälsa genom bland annat högt blodtryck, andra hjärt- och kärlsjukdomar och ökad risk för diabetes.

Världshälsoorganisationen (WHO) har nyligen publicerat hälsobaserade riktvärden för buller.<sup>11</sup> Det bör påpekas att riktvärden för industribuller saknas i publikationen, inte för att risk för ohälsa inte förekommer, utan för att det saknas tillräckligt forskningsunderlag för att med tillräckligt god säkerhet bedöma omfattningen av riskerna. En orsak till det är att industribuller till sin karaktär är betydligt mer heterogent än exempelvis trafikbuller. Studier pekar på att industribuller upplevs ungefär lika störande som vägtrafikbuller eller mer.<sup>12</sup> Om verksamheten alstrar slammer och impulsljud, är risken för störning högre.

WHO:s rapport slår fast att vid en exponering av vägtrafikbuller om  $L_{DEN} 53$  dBA<sup>13</sup> är ca 10 % av en population mycket störd av bullret. Vid  $L_{DEN} 59$  dBA är

<sup>10</sup> Mark- och miljödomstolens dom den 12 februari 2016 i mål nr M 4576-14

<sup>11</sup> WHO Environmental Noise Guidelines for the European Region (2018)

<sup>12</sup> Miedema, H.M.E. and H. Vos. Noise annoyance from stationary sources: Relationships with exposure metric day-evening-night level (DENL) and their confidence interval. *J Acoust Soc Am*, 2004. 116(1): p. 334–43

<sup>13</sup>  $L_{DEN}$  är en dygnsekvivalent nivå där ljudnivån kvällstid och nattetid viktas upp med 5 respektive 10 dB.

den relativa risken för hjärtinfarkt ökad med 5% jämfört med en icke-buller-exponerad grupp. Vid vägtrafikbuller om 45 dBA ekvivalentnivå nattetid upplever sig 3 % av en population vara mycket sömnstörd. Industribuller och vägtrafikbuller är inte direkt jämförbara och det går därför inte att rakt av använda dessa nivåer som bedömning av risk för ohälsa och störning från en industriell verksamhet, men nivåerna ger ändå en tydlig indikation på när risk för negativ hälsopåverkan föreligger.

Ljudnivåerna i det villkor bolaget föreslår motsvarar  $L_{DEN}$  58 dBA. Nivåerna ligger därmed väl över de nivåer där minst 10% av en population upplever sig mycket bullerstörda av vägtrafikbuller och nära den nivå där man ser en 5-procentig ökning av risken för allvarlig hjärtsjukdom. Även förslaget på villkor nattetid överstiger WHO:s riktvärde som är satt för att motverka allvarlig sömnstörning.

Även om störning från vägtrafikbuller och industribuller inte är rakt av jämförbara anser Naturvårdsverket att en jämförelse med vägtrafikbuller är relevant i brist på störningsstudier från pappersindustri och liknade verksamheter. Naturvårdsverket vill påpeka att störningarna från bruket bör kunna anses något värre eftersom bolagets verksamhet pågår dygnet runt. Detta innebär att jämförelsen med vägtrafikbuller om något är en underskattning av den negativa påverkan.

Bolaget anför att det inte är möjligt att med rimliga åtgärder sänka ljudnivåerna från verksamheten men någon närmre utredning av åtgärder och kostnader presenteras inte. Naturvårdsverket anser därför att möjligheten att vidta bullerdämpande åtgärder bör utredas grundligt under en provotid. Åtgärderna som beaktas bör inte begränsas till dämpning av fasta källor utan även andra åtgärder bör utredas, såsom förändrade rutiner, transporter och bullerskärmar inom verksamhetsområdet och vid bostäders uteplats.

Då påtagligt lågfrekvent buller kan upplevas som extra störande och ofta dämpas dåligt genom en byggnads fasad bör lågfrekvent buller från verksamheten utredas särskilt. Med påtagligt lågfrekvent menas här buller där dBC-nivån överskrider dBA-nivån med 15 dB eller att man bedömer att det finns risk att Folkhälsomyndighetens riktvärden för lågfrekvent buller inomhus (FoHMFS 2014:13) kan komma att överskridas.

Det är tänkbart att det är omöjligt eller orimligt att dämpa buller från verksamheten så att Naturvårdsverkets riktvärden inte överskrids. Det innebär inte att man helt kan avstå att vidta åtgärder. Även om Naturvårdsverkets riktvärden bör vara den målnivå verksamheten strävar efter bör åtgärder för att nå andra målnivåer också redovisas, så att det blir tydligt hur långt ned i ljudnivå man kan nå med rimliga åtgärder. Om riktvärden för buller utomhus inte kan innehållas bör bolaget även utreda risken för att riktvärden inomhus överskrids och vid behov föreslå bullerskyddsåtgärder på fastigheter.

Under tiden för utredningen anser Naturvårdsverket att det är rimligt att Bolagets nuvarande (samt yrkade) villkor gäller provisoriskt.



### **3.6. Fråga om ställande av säkerhet**

Länsstyrelsen har i målet begärt att Bolaget kompletterar ansökan med förslag på säkerhet enligt 16 kap 3 § miljöbalken. Länsstyrelsens har härför bland annat angivit att området där verksamheten bedrivs är förorenat från äldre verksamhet i bolagets regi. Detta bekräftas av den statusrapport som bolaget givit in i målet.

Bolaget har inte inkommit med något förslag på säkerhet utan anför att Bolaget, dvs. Stora Enso Paper AB, utgörs av de svenska pappersbruken inom Stora Enso-koncernen, vilka är Nymölla, Hylte och Kvarnsveden, vars omsättning ligger på drygt 8 miljarder kronor. Vidare att Bolagets rörelseresultatet 2018 var drygt 900 miljoner. Bolaget har också angett att en stor del av de föroreningar som finns inom verksamhetsområdet är så pass gamla att kostnaderna för avhjälpande, enligt Bolagets uppfattning, åligger staten.

Enligt förarbetet till 16 kap 3 § miljöbalken ska frågan om säkerhet prövas i samband med att tillstånd lämnas (se Prop 1997/98:45 s 205 Del 2). Det är därefter upp till domstolen att bedöma om tillståndet ska göras beroende av att säkerhet ställs. En säkerhet ska omfatta kostnaderna för det avhjälpande som verksamheten kan föranleda.

Huvudsyftet med kravet på säkerhet är att samhället ska skyddas från risken att behöva stå kostnaden för avhjälpande i situationer där den ansvariga verksamhetsutövaren försatts i konkurs eller av någon annan anledning inte kan fullfölja sina skyldigheter (se Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M 9916-15).

Någon ansvarsutredning avseende föroreningar inom aktuellt industriområde har inte getts in i målet. Naturvårdsverket menar att det inte är möjligt att, så som Bolaget gjort, slå fast att Bolaget inte ansvarar för äldre föroreningar förrän en ansvarsutredning är genomförd. Ansvaret för att genomföra en ansvarsutredning jämkas enligt praxis sällan utan åligger som utgångspunkt aktuell verksamhetsutövare, dvs Bolaget. Bestämmelserna om verksamhetsutövaransvar i miljöbalkens 10 kap är vidare sådana att det är svårt att på förhand avgöra hur ansvarsfördelningen kommer att se ut i framtiden. Exempelvis kan exploatering på mark med äldre föroreningar medföra ett verksamhetsutövaransvar.

Naturvårdsverket menar att det faktum att verksamheten idag är lönsam inte heller kan ges någon avgörande betydelse för om ekonomisk säkerhet ska ställas. En anledning till att ställa säkerhet är att man inte kan veta hur länge verksamheten kan komma att bedrivas eller hur lönsam den kommer att vara framöver. I förevarande mål kan härvid konstateras att aktuell prövning bland annat föranleds av kraftigt sviktande efterfrågan av bolagets produkt tidningspapper och att Bolaget därför vill ställa om delar av produktionen.

Sammanfattningsvis delar Naturvårdsverket länsstyrelsens framförda synpunkt att bolaget bör lämna ett förslag till säkerhet för domstolen att ta ställning till.

### 3.7. Tillståndets omfattning i tid

Bolaget har yrkat att tillstånd ges för befintlig tillståndsgiven verksamhet, *inklusive tillståndsgiven kondensator och utökad samförbränning av icke farligt avfall*, vid verksamheten i Hylte. Bolaget har därefter konkretiserat detta yrkande i tre punkter där punkten två avser samförbränning i panna 2 och 4 och punkten tre avser drift av kondensatorn. I det därefter följande stycket anger Bolaget följande:

*För punkterna 2 och 3 gäller att tillståndet avses vara fortsatt tidsbegränsat att gälla under 5 år från det att den i punkt 2 och 3 angivna verksamheten tagits i drift. Fram till idrifttagandet och efter angivna tid - förutsatt att inte tillstånd till permanentad drift ges - gäller att samförbränning i panna 2 och 4 får ske med intill 160 000 årston RT-flis jämte egengenererade avfall och annat bränsle.*

För Naturvårdsverket framstår det inte helt tydligt om Bolaget i första hand yrkar på ett delvis tidsbegränsat tillstånd (för punkterna 2 och 3) eller om detta är ett andrahandsyrkande för det fall tillstånd till permanentad drift inte ges.

Naturvårdsverket anser inte att Bolaget har redovisat underlag som visar att en permanentad drift av kondensatorn eller permanent ökning av samförbränning kan medges. Av domen som medgav tidsbegränsad drift och ökning av förbränning (Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, dom den 12 februari 2016 i mål nr M 4576-14) framgår bl.a. att domstolen ansåg att det inte var tillräckligt att endast begränsa utsläppen så att de generella kraven enligt förordningen (2013:253) om förbränning av avfall klaras som motivering till att godta en ökad förbränning av avfall i panna 4. Därutöver ansåg domstolen att Bolaget, som det får förstås för att få permanent/förlängt tillstånd, behövde visa att en ökad avfallsförbränning med de bränslen som Bolaget sökt om att använda, inte skulle orsaka förhöjda dioxinutsläpp jämfört med vad aktuella avfallsbränslen skulle ge i en bättre utformad panna. Naturvårdsverket anser inte att Bolaget kunnat redogöra för detta, och kan konstatera att Bolaget inte heller har kunnat visa att dioxinutsläppen från panna 4 understiger begränsningsvärdena i gällande lagstiftning. Mot bakgrund av detta menar Naturvårdsverket att de skäl som utgjorde att tillståndet blev tidsbegränsat till en början fortfarande kvarstår. Det gäller även kondensatorn då dennas drift är beroende av den ökade förbränningen. Enligt Naturvårdsverkets mening ska tillståndet för drift av kondensator samt ökningen av samförbränning av icke farligt avfall därför fortsatt ska vara tidsbegränsat i enlighet med 2016 års avgörande.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjuristerna Karin Bäckström och Caroline Appelberg samt tekniska handläggarna Olof Åkesson, Lisa Johansson och Hanna Mori, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Hanna Mori

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

Kopia till:  
Länsstyrelsen Halland  
Bolagets ombud