

YTTRANDE

2021-08-19

Ärendenr:

NV-00655-20

Mark- och miljödomstolen vid
Östersunds tingsrätt
mmd.ostersund@dom.se

Yttrande i mål nr M 3780–19, angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och ändrad produktion vid anläggningen SCA Ortviken i Sundsvalls kommun; nu fråga om synpunkter på bolagets kompletteringar samt om inställning till möjlighet att sätta ut mål till huvudförhandling

Med anledning av domstolens underrättelse, aktilaga 65, anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av aktilaga 58–61.

Naturvårdsverket begränsar likt tidigare yttrandet till att enbart avse frågor om energihushållningsplan för SCA Ortviken AB:s (bolaget) verksamhet samt mottagning, behandling och utsläpp av processavloppsvatten från återvinning av textilfiber.

1. Inställning och yrkanden

Naturvårdsverket anser att målet är klart för huvudförhandling.

Naturvårdsverket har ingen erinran mot att tillstånd ges till sökt verksamhet.

Naturvårdsverket yrkar utöver eller med ändring av bolagets villkorsförslag att följande villkor och prøvotidsredovisning föreskrivs.

Slutligt villkor (NV1)

Naturvårdsverket vidhåller tidigare yrkat slutligt villkor NV1 så som det formulerats i Naturvårdsverkets yttrande daterat den 30 mars 2021.

Prövotidsredovisning (NVU1)

Vad gäller mottagande av processavloppsvatten från textilåtervinning yrkar Naturvårdsverket att bolagets prövotidsredovisning ska utformas enligt följande. Ändringar i sak jämfört med Naturvårdsverkets yttrande daterat den 30 mars 2021 är *kursiverade*.

NVU1 Bolaget åläggs att, *senast 3 år* från det att mottagande av processavloppsvatten från textilåtervinning har påbörjats, presentera följande utredningar tillsammans med förslag till slutliga villkor:

- det mottagna processavloppsvattnets innehåll av metaller, uttryckta i halter och mängder, samt behovet av och möjligheten till att avskilja metaller både i delflödet från textilåtervinningen och efter sammanblandning med övrigt processavloppsvatten,
- det mottagna processavloppsvattnets innehåll av PFAS och mikroplaster liksom möjligheten till samt behovet av rening av desamma,
- det mottagna processavloppsvattnets innehåll av relevanta persistenta organiska föreningar, såsom flamskyddsmedel och nonylfenol, liksom möjligheten till samt behovet av rening av desamma,
- miljökonsekvenser av ett mottagande av 7 000 m³ processavloppsvatten per dygn från textilåtervinning. Utredningen ska innefatta processavloppsvattnets ingående nivåer av relevanta ämnen (inklusive ovan nämnda), bedömda utsläpp till recipient och behovet av samt möjligheten till rening. Utredningen ska beakta möjliga framtida variationer i processavloppsvattnets innehåll utifrån ingående råvara i återvinningsverksamheten.

Provisoriska föreskrifter (NVP1-NVP2)¹

NVP1 *Utsläpp av klorat får som årsmedelvärde uppgå till maximalt 0,3 kg per ton textilavfall.*

NVP2 *Bolaget får ta emot processavloppsvatten från textilåtervinning om maximalt 1 260 000 m³ per år.*

2. Utveckling av talan

2.1. *Energihushållningsvillkor med delegation*

Naturvårdsverket vidhåller vad vi tidigare anfört. Vad bolaget nu anfört ändrar inte vår tidigare bedömning.

¹ Nytt yrkande.

2.2. *Hantering av processavloppsvatten från Re:NewCell AB:s verksamhet*

2.2.1. *Utsläpp av klorat*

Naturvårdsverket delar inte bolagets uppfattning att det förväntade utsläppet av klorat är litet i förhållande till konventionell sulfatmassablekning.²

Naturvårdsverket anser vidare att den jämförelse med tillåtet kloratutsläpp vid SCA Östrand som bolaget gjort inte är relevant.³ SCA Östrand är ett av Sveriges största sulfatmassabruk. SCA Östrands utsläpp till vatten omfattas av en prövotid och regleras genom provisoriska föreskrifter som tillåter ett utsläpp om 0,5 kg klorat/ton ECF-massa. Det tillåtna utsläppet vid maximal produktion under prövotiden motsvarar 490 ton/år. Enligt utredningsföreskrifterna ska SCA Östrand under prövotiden utreda förutsättningar för att minska utsläppet till 0,15 respektive 0,05 kg klorat/ton ECF-massa.⁴ Detta skulle vid full produktion motsvara utsläpp om 147 respektive 49 ton klorat per år.

För att få en samlad bild av utsläppen i branschen har Naturvårdsverket sammanställt hur utsläppen från samtliga massa- och pappersbruk med kloratutsläpp har sett ut under 2020. Underlaget för sammanställningen är baserat på uppgifter från brukens miljörapporter. Utifrån sammanställningen kan Naturvårdsverket konstatera att det beräknade utsläppet från Ortviken ligger i samma storleksordning som de verkliga utsläppen från massa- och pappersbruk som bleker massa med klordioxid, och att det därför är tveksamt om det beräknade maximala utsläppet är att betrakta som litet i förhållande till konventionell sulfatmassablekning.⁵ De flesta av dessa bruk har villkor eller provisoriska föreskrifter avseende klorat föreskrivna i sina tillstånd.

Klorat är ett giftigt ämne som kan påverka vattenmiljön negativt. Enligt 22 kap. 27 § miljöbalken får domstolen, när verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet, vid meddelande av tillstånd skjuta upp frågan om vissa villkor till dess erfarenhet vunnits av verksamhetens inverkan. Om det är nödvändigt för att motverka olägenheter, ska därvid provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått meddelas. Som Naturvårdsverket ovan redogjort för är det även fråga om förhållandevis betydande utsläpp. Med hänsyn till detta, att erfarenheter av behandling av avloppsvatten som det nu är fråga om saknas och det finns en befintlig reningsanläggning i drift, anser Naturvårdsverket att det är rimligt och miljömässigt motiverat att under prövotiden säkerställa att utsläppen inte överstiger de mängder som bolaget har uppgett i ansökan. Naturvårdsverket bedömer, utifrån bolagets underlag, att det är rimligt att utsläppet av klorat får uppgå till maximalt 0,3 kg/ton återvunnen textilfiber under prövotiden. Begränsningsvärdet är beräknat utifrån bolagets uppgifter om att utsläppet av klorat som högst bedöms bli 20 ton/år. Vid en textilåtervinning baserad på 70 000 ton textilavfall/år motsvarar Naturvårdsverkets förslag ett tillåtet utsläpp från bolagets verksamhet om 21 ton/år. Naturvårdsverket anser att det är lämpligt att relatera tillåtet utsläpp till mängd textilavfall eftersom villkoret då inte behöver sättas utifrån maximal produktion utan att mängden tillåtet utsläpp reduceras i förhållande till

² Bolagets yttrande 2021-05-24, aktbil. 58, s. 3.

³ Bolagets yttrande 2021-05-24, aktbil. 58, s. 5.

⁴ Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom 2015-11-17 i mål nr M 2600–14.

⁵ Sammanställningen redovisas i bilaga 1 till Naturvårdsverkets yttrande.

eventuell minskning av produktionen. Detta innebär att bolaget inte har möjlighet att utnyttja den marginal som ett utsläppsvärde grundat på maximal produktion ger om produktionen skulle bli lägre. Eftersom det är fråga om ett årsmedelvärde tas hänsyn till att utsläppet varierar utifrån behovet av blekning i RNC:s verksamhet.

2.2.2. *Utformning av prøvotidsredovisningen*

Precisering av utredningsföreskriften

Naturvårdsverket vidhåller att utredningsföreskriften ska preciseras i enlighet med vårt yrkande. Som Naturvårdsverket framfört i yttrande daterat den 30 mars 2021 utgör mottagandet av processavloppsvatten från textilåtervinningsverksamhet en kombination med en ny typ av verksamhet, vars omfattning är närmare tio gånger större än den anläggning som uppgifterna i de beräknade utsläppen baseras på, med en för verksamhetstypen tidigare oprövad avloppsvattenhantering. Naturvårdsverket anser att det enligt försiktighetsprincipen är väl motiverat att utredningen ska ta upp de av Naturvårdsverket föreslagna aspekterna.

Bolaget har invänt att de punkter som Naturvårdsverket sammanställt inte behöver anges särskilt utan att de kan och kommer att ingå i prøvotidsutredningen så som den formulerats av bolaget.⁶ Enligt Naturvårdsverkets erfarenhet är det klart fördelaktigt att, om möjligt, i tillståndet identifiera och precisera de viktigaste aspekterna att utreda under en prøvotid. Detta för att klargöra för både bolaget och myndigheter var fokus ska ligga under utredningstiden samt vad som kan förväntas ingå i det underlag som sedan redovisas. Enligt Naturvårdsverket är inte kraven i prøvotidsföreskriften någon begränsning, utan är snarare att se som minimikrav för utredningens innehåll.

Vidare anför bolaget att utredning av ”uppströmsåtgärder” mest naturligt ska utföras av RNC. Naturvårdsverket delar bolagets uppfattning om att process- och kvalitetskrav samt kontroll av ingående råvara har stor påverkan på innehållet i processavloppsvattnet från textilåtervinningen.⁷ Naturvårdsverket håller också med om att den typ av krav som gäller mottagande och hantering av råvaran ska ställas på RNC. Däremot anser Naturvårdsverket att det är fullt rimligt att bolaget ska utreda förekomst och hantering av de miljöfarliga ämnen som kan och kommer att finnas i det vatten som bolaget ska ta emot. Bolaget kommer att vara ansvarigt för processavloppsvattnets rening och utsläpp till recipient och behöver därmed säkerställa att reningen sker med bästa möjliga teknik.

Naturvårdsverket har i tidigare yttrande, daterat den 30 mars 2021, ifrågasatt om den planerade hanteringen av metaller i delströmmen från textilåtervinningen kan anses vara bästa möjliga teknik. Enligt Naturvårdsverkets förslag på prøvotidsredovisning ska bolaget utreda möjligheten att avskilja metaller i delflödet från textilåtervinningen. Bolaget framför att en sådan utredning bör utföras av RNC och inte av bolaget.⁸ Naturvårdsverket anser att det är för tidigt att avgöra var ett sådant reningssteg vore lämpligast och menar att det utifrån

⁶ Bolagets yttrande 2021-05-24, aktbil. 58, s. 9.

⁷ Bolagets yttrande 2021-05-24, aktbil. 58, s. 9.

⁸ Bolagets yttrande 2021-05-24, aktbil. 58, s. 9.

befintlig utredning inte går att nu utesluta att placeringen kan vara bättre lämpad efter det att processavloppsvattnet mottagits av bolaget.

Begränsning i mottagande av processavloppsvatten från RNC

Bolaget har invänt mot Naturvårdsverkets förslag att begränsa mottagandet av processavloppsvatten från RNC till 3 500 m³/dygn. Enligt bolaget kommer det vid en uppföljning inte gå att särskilja olika flöden i det inkommande vattnet från RNC. Bolaget skriver även att reningen av processavloppsvattnet påverkas mer av föroreningsmängder än av själva flödet. Bolaget anför också att det är osannolikt att steg 2, i vilket ett mottagande av processavloppsvatten från textilåtervinningsverksamhet som baseras på 140 000 ton textilråvara per år kan bli aktuell, skulle aktualiseras under prövotiden eller den tid det tar att handlägga prövotidsredovisningen.⁹

Naturvårdsverket anser fortsatt att begränsningen är motiverad. Detta till följd av att bolagets utredningar avseende miljökonsekvenser från utsläpp till vatten baseras på mottagande av processavloppsvatten från textilåtervinningsverksamhet baserad på 70 000 ton textilråvara per år. Även de beräkningar av olika föroreningshalter i textilåtervinnings processavloppsvatten, och deras förväntade reningsgrad i bolagets reningsanläggning, som bolaget lämnat in i målet baseras på mottagande av processavloppsvatten från en verksamhet med den storleken. Naturvårdsverket kan inte se att bolaget redogjort för konsekvenserna av att ta emot processavloppsvatten från en dubbelt så stor verksamhet, och anser därför att det är motiverat att begränsa flödet under prövotiden. Som utgångspunkt anser Naturvårdsverket att det kan vara problematiskt att ge tillstånd till mottagande av processavloppsvatten i en kvantitet vars miljökonsekvenser inte har redovisats.

Bolaget har anfört att reningen av processavloppsvatten påverkas mer av föroreningsmängder än själva flödet, vilket Naturvårdsverket anser kan stämma i vissa fall. Dock borde risken att föroreningsmängderna ökar med ett ökat flöde vara självklar. Bolaget har uttryckt att det inte är sannolikt att ett mottagande av en dubblerad mängd processavloppsvatten skulle bli aktuell före det att prövotiden avslutats, vilket enligt Naturvårdsverkets bedömning borde innebära att det inte torde vara något problem för bolagets del att begränsningen framgår uttryckligen i tillståndet.¹⁰ Sett till de osäkerheter som tillkommer i och med att processavloppsvattnet kommer från en ny typ av verksamhet och är i en större skala än vad som tidigare funnits anser Naturvårdsverkets att frågan är så pass viktig att begränsningen bör stå med i prövotidsföreskriften.

Vidare har bolaget i sin invändning anfört att spolvatten och mindre dag- och kylvattenflöden från RNC kommer att ledas till det fiberförande avloppet ”av ett antal tekniska anledningar”, vilket skulle göra det svårt att flödesbegränsa mottagandet av processavloppsvatten från RNC.¹¹

Att ovan nämnda typer av delflöden kommer sammanblandas med processavloppsvattnet från RNC är nytt för Naturvårdsverket. Naturvårdsverket anser

⁹ Bolagets yttrande 2021-05-24, aktbil. 58, s.11.

¹⁰ Bolagets yttrande 2021-05-24, aktbil. 58, s.11.

¹¹ Bolagets yttrande 2021-05-24, aktbil. 58, s. 11.

att det inte är lämpligt att icke förorenat spolvatten och dag- och kylvattenflöden leds till bolagets reningsanläggning. Om dessa flöden är rena bör de hanteras på annat sätt och inte belasta reningsanläggningen. Ifall de är förorenade bör de räknas in som en del av processavloppsvattenflödet från RNC. De tekniska anledningar som bolaget åberopar kan inte bedömas eftersom bolaget inte närmare redogjort för dessa. Eftersom icke förorenat spolvatten samt dag- och kylvatten inte utgör ”processavloppsvatten” är det Naturvårdsverkets tolkning att det inte kommer att ingå i bolagets tillstånd att ta emot dessa typer av vatten ifrån RNC.

Naturvårdsverket har, för att harmonisera med det tillstånd som meddelats för RNC:s verksamhet¹², justerat yrkande NVP2 till att i stället för att begränsa mottaget processavloppsvatten per dygn gälla mottaget processavloppsvatten per år. Då RNC enligt det tillstånd som meddelats från miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen Västernorrland har tillåtelse att årligen ge upphov till maximalt 1 260 000 m³ avloppsvatten anser Naturvårdsverket det vara rimligt att bolagets begränsning under provotiden gäller mottagandet av den mängden.

2.2.3. Tid för provotidsredovisning och uppdelning av provotider

Naturvårdsverket vidhåller vad vi tidigare anfört om att provotidsredovisningen avseende frågor som är kopplade till mottagande och behandling av vatten från textilåtervinningsverksamheten bör vara knuten till mottagandet av processavloppsvatten från textilindustrin och inte kopplad till utbyggnaden av massabruket. Det senare riskerar enligt Naturvårdsverket att leda till att hantering och utsläpp av processavloppsvatten från textilindustrin kan pågå under lång tid utan att konsekvenserna bedömts och nödvändiga villkor föreskrivits. Exempel på slutliga villkor som Naturvårdsverket anser skulle kunna vara aktuella att föreskriva för denna del är regleringar för innehåll i mottaget processavloppsvatten från textilåtervinning, begränsningar vad gäller mottaget flöde, åtgärder i form av ytterligare reningssteg, eller dyl.

Bolaget har anfört att provotidsutredningen bör redovisas efter det att bolagets och RNC:s anläggningar genererar ett stabilt flöde av representativt avloppsvatten.¹³ Naturvårdsverket delar bolagets uppfattning att slutliga villkor med begränsningsvärden för utsläpp bör regleras samlat. Naturvårdsverket anser att det i detta fall kan vara lämpligt att föreskriva två provotider varav den ena, enligt bolagets förslag, är kopplad till ändrad massalinje. Den provotiden kan då avse utsläpp till vatten av det sammanblandade flödet och resultera i slutliga villkor för utsläpp till vatten. En provotid som syftar till förslag på eventuella åtgärder i form av t.ex. tillkommande reningssteg bör dock knytas till den tidpunkt när bolaget börjar att ta emot processavloppsvatten från RNC.

Naturvårdsverket accepterar att provotiden sätts till tre år enligt vad bolaget yrkat.

¹² Miljöprövningsdelegationens inom Länsstyrelsen i Västernorrlands län beslut 2021-07-02, dnr 551-10304-2020.

¹³ Bolagets yttrande 2021-05-24, aktbil. 58, s. 10.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér.

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

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Hanna Mori

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Bilaga 1:
Utsläpp av klorat

Kopia till:
Bolaget (genom ombud)
Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Bilaga 1:

Utsläpp av klorat

2020	Klorat
Bruk	Ton/år
Skoghall	3,4
Mörrum	8,3
Skutskär	10
Iggesund	12
Karlsborg	14
Skärblacka*	17
Ortviken**	20
Vallvik	40
Östrand	51
Aspa	52
Husum	60
Värö***	174

Tabell 1, utsläpp av klorat i ton/år 2020, data inhämtad via SMP (Svenska miljörapporteringsportalen)

* Uppgift saknas i miljörapport. Siffran avser år 2017 och kommer från Skogsindustriernas sammanställning

** Beräknat maximalt utsläpp enligt bolagets tillståndsansökan

*** Uppgift saknas i miljörapport. Beräknat från mv 2017–2019 för kg/Adt, siffror i prøvotidsredovisning i mål nr M 683–14.