



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

YTTRANDE

2015-06-29

Ärendenr:

NV-02029-15

Svea hovrätt  
Mark- och miljööverdomstolen  
svea.avd6@dom.se

**Yttrande i mål nr M 2274-15, angående överklagande av tillstånd till verksamheten vid avfallsförbränningsanläggning samt uppförande av ny biogas-anläggning vid Sjölunda i Malmö stad**

Med anledning av domstolens föreläggande, aktbilaga 7, samt medgivet anstånd till den 30 juni 2015 anför Naturvårdsverket följande.

## 1. INSTÄLLNING

Naturvårdsverket vidhåller sitt yrkande såsom det framställts i överklagandet den 11 mars 2015, aktbilaga 1, samt de grunder och utveckling av talan som framställts i yttrande den 1 april 2015, aktbilaga 3.

## 2. BEMÖTANDE OCH UTVECKLING AV TALAN

Med anledning av vad Sydskånes Avfallsaktiebolag (bolaget) anför i svarsskrift den 29 maj 2015, aktbilaga 6, gör Naturvårdsverket följande förtydliganden och tillägg. Yttrandet följer huvudsakligen bolagets svarsskrifts punktindelning med tillägg av en punkt med en internationell utblick följt av en sammanfattande slutsats.

### 2.1. Första punkten – minimibestämmelser

Bolaget anför att de krav som följer av förordning (2013:253) om förbränning av avfall (FFA) angående utsläpp och mätning av dioxin och furaner ska gälla och att överklagandet därför ska avslås.

Naturvårdsverket menar att den omständigheten att utsläpp och mätning av dioxiner och furaner till viss del är reglerad i FFA inte utgör något hinder för att strängare krav ställs i villkor vid tillståndsprövning enligt miljöbalken. Detta eftersom FFA genomför ett minimidirektiv och gäller utöver vad som fastställs i tillståndsvillkor (19 §). Detta har vi utvecklat på sid. 4 i aktbilaga 3.

Vi har i aktbilaga 3 även utvecklat grunderna för att ställa strängare krav i detta fall än vad som följer av FFA.

Krav på kontinuerlig långtidsprovtagning av dioxiner och furaner förekommer även i flera andra medlemsstater inom EU, vilket utvecklas nedan under avsnitt 2.6.

### **2.2. Andra punkten – bildning av dioxiner, temperaturintervall**

Bolaget tar i andra punkten upp vårt resonemang om bildning av dioxiner och furaner. Vi är medvetna om vid vilka temperaturer förbränningen sker. Minimikrav avseende minsta temperatur och uppehållstid regleras i FFA.

Dioxin kan dock bildas där rökgasens temperatur sänkts efter att värmen överförs till pannvattnet, liksom i efterföljande reningssteg. Rökgasens temperatur sjunker alltså succesivt och passerar då det temperaturintervall, 500 till 200 grader Celsius, vilket vi refererar till i aktbilaga 3 och som ifrågasatts av bolaget.

### **2.3. Tredje punkten – kunskapskravet, dubbla mätningar, standardmetod**

Bolaget anger att kontroll av utsläppet av dioxiner och furaner framgent kommer att ske löpande i enlighet med kraven i FFA och att de totala årliga mätningarna under 36-48 timmar sannolikt kommer att spegla även driftstörningar.

Naturvårdsverket menar att det är en förskönande omskrivning att använda ordet löpande för något som bara händer två gånger per år och omfattar några tiondels procent av den totala drifttiden. Det är också allmänt oroande om bolaget har så mycket driftstörningar att det är ”mycket osannolikt att inte dessa resultat skulle spegla också eventuella driftstörningar” (aktbilaga 6, sid. 3). Vi vidhåller att för att uppfylla bl.a. kunskapskravet i miljöbalken krävs mätningar i den omfattning vi yrkar.

Att bolaget skulle tvingas utföra dubbla mätningar, i enlighet med FFA och tillståndsvillkoret, gör inte vårt krav oskäligt. Den extra kostnad som mätningarna enligt FFA medför är marginell och det av oss yrkade villkoret är skäligt, se vidare under avsnitt 2.5.

Bolaget anger även att det inte finns någon fastställd standardmetod för utsläpp av dioxiner och furaner. Detta stämmer inte. I april i år beslutade den europeiska standardiseringsorganisationen CEN om att fastställa EN 1948-5, om provtagning av dioxiner och furaner. Den finns redan att köpa från några andra länders standardise-

ringsorgan<sup>1</sup>. Vid kontakt med Swedish Standards Institute, SIS, har vi fått beskedet att de preliminärt kommer att publicera den i augusti.

#### **2.4. Fjärde punkten – avfallsförbränningsanläggning, kommande prövotidsredovisning**

Vi är överens med bolaget om att anläggningen är en avfallsförbränningsanläggning, enligt 6 § p 4 FFA. Punkterna 3 och 4 i 6 § FFA utökar definitionen av begreppet avfallsförbränningsanläggning i Sverige utöver definitionen av samma begrepp i industriutsläppsdirektivet, IED (2010/75/EU). Den bredare definitionen innebär att idag gäller samma bestämmelser rörande konstruktion och drift av samt utsläpp från anläggningar som förbränner hushållsavfall/restavfall<sup>2</sup>, som gällde före MÖD:s avgöranden i fyra mål (bl.a. MÖD 2010:2 och 2010:3) rörande klassificering av sådana anläggningar. Eftersom definitionerna av samförbränningsanläggning och avfallsförbränningsanläggning i det upphävda direktivet om avfallsförbränning (2000/76/EG) och i IED har samma innebörd vad gäller det som är relevant i detta mål<sup>3</sup>, bedömer Naturvårdsverket att de fyra domarna är vägledande vid tolkning av vad som i detta mål i EU-rättslig mening avses med avfallsförbränningsanläggning respektive samförbränningsanläggning. Vi menar också att det samma gäller för alla de dryga trettio anläggningar som förbränner restavfall i Sverige.

EU-rättsligt är bolagets pannor därför samförbränningsanläggningar med energialstring som huvudsakligt ändamål. Det är mot denna bakgrund som vi argumenterat för att valet av bränsle ska ses som ett försiktighetsmått.

Bolaget hävdar också att fastställande av krav på kontinuerlig långtidsprovtagning av dioxiner och furaner vore att föregå den kommande prövotidsredovisningen som bolaget ska lämna in 2017 enligt Växjö tingsrätts deldom den 26 mars 2014 (M 1251-13).

Bolagets tillstånd omfattar idag förbränning av PCB-haltigt avfall med den begränsning som följer av den provisoriska föreskriften P1. Den fråga som skjutits upp är frågan om vilka villkor som ska gälla beträffande innehållet av PCB i avfallsbränsle.

---

<sup>1</sup> Se följande sida hos CEN på internet som visar vilka länder som publicerat den.  
[http://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:35:0:::FSP\\_SURR\\_WI:31105&cs=13226B844E1EA5C3F5123F4C61CA55009](http://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:35:0:::FSP_SURR_WI:31105&cs=13226B844E1EA5C3F5123F4C61CA55009). Se även, som ett exempel, British Standards Institution:  
<http://shop.bsigroup.com/ProductDetail/?pid=00000000030294935>

<sup>2</sup> Vi introducerade begreppet "restavfall" i fotnot 3 i vår utveckling av talan (aktbilaga 3).

<sup>3</sup> Begreppen definieras i det äldre direktivet (2000/76/EG) i artiklarna 3.4 och 3.5. Motsvarande bestämmelser finns i IED i artiklarna 3.40, 3.41 och artikel 42.1. Förutom att texten i IED delades upp mellan artikel 3 och 42 gjordes även viss språkliga redigeringar. Därutöver genomfördes ändringar avseende pyrolys, förgasning och plasmaprocesser. Dessa ändringar i sak torde inte påverka rättsläget avseende klassificering av en anläggning som förbränner restavfall/hushållsavfall. Vår bedömning framgår också av texten på länken:  
<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Industri/Forbranningsanlaggningar/Samforbranningsanlaggning-eller-avfallsforbranning/>

Naturvårdsverket kan inte se att en dom innehållande krav på årsmedelvärde för dioxiner och furaner och att detta ska övervakas genom kontinuerlig långtidsprovtagning skulle föregå den nyss nämnda provotidsredovisningen. Den uppskjutna frågan omfattar endast vilka villkor som ska gälla beträffande innehållet av PCB i avfallsbränsle. Vid avgörande av PCB-frågan kommer inte behovet av provtagning av dioxiner och furaner åter att prövas.

Naturvårdsverket konstaterar även att bolaget inte motsäger att vissa ämnen - såsom PCB - kan leda till ökad bildning av dioxiner och furaner, vilket talar för att det av oss yrkade villkoret ska föreskrivas. Som framgår av aktbilaga 3 finns det dock flera andra skäl vid sidan av PCB-förbränningen till att MÖD bör döma i enlighet med vårt yrkande.

### **2.5. Femte punkten – processtyrning, miljömässigt behov, rimlighet**

Vi menar att vi genom vad vi anfört i aktbilaga 3 visat att det föreligger skäl att anta att verksamheten kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, såsom det anges i andra stycket 2 kap. 3 § miljöbalken. Det behöver inte vara utrett att den aktuella verksamheten eller åtgärden orsakar skada eller olägenhet utan försiktighetsprincipen och kravet på bästa möjliga teknik gäller redan när det finns skäl att anta detta.

Vi vidhåller vår skälighetsbedömning i aktbilaga 3 och menar att kostnaden för provtagning och uppfyllandet av begränsningsvärdet inte är orimlig. Vi menar att kostnaden måste anses vara måttlig jämfört med t.ex. den investering av nio miljoner kronor som bolaget uppger (punkt 3 aktbilaga 6) för installation av Adioxfyllkroppar i kondenseringskrubbrarna för rening av dioxiner och furaner. Vidare bedömer vi att branschen är i tillväxt, vilket illustreras av att nya anläggningar för förbränning av avfall byggs, befintliga byggs om för att kunna behandla mer avfall, och av att avfall söker sig hit från andra länder. Mot denna bakgrund menar vi att kostnaden för att installera kontinuerlig långtidsprovtagning av dioxiner och furaner, kopplat till uppföljning av ett begränsningsvärde för årsmedelvärde, är rimlig utgående från förhållandena i branschen (jämför prop. 1997/98:45, del 1, s. 232).

### **2.6. Krav på kontinuerlig långtidsprovtagning i andra medlemsstater i EU**

Krav på kontinuerlig långtidsprovtagning av dioxiner och furaner förekommer i flera andra medlemsstater inom EU, vilket vi berört i aktbilaga 3, sid. 5-6 och 8. Vi fokuserade där på föregångslandet Belgien.

Sommaren 2010 beslutade Frankrike att komplettera den nationella förordning som genomförde avfallsförbränningsdirektivet (2000/76/EU), med begränsningsvärden för långtidsmedelvärde av dioxiner och furaner till luft, kopplat till krav på kontinuerlig långtidsprovtagning av dessa. Bestämmelserna trädde ikraft den 1 juli 2014<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> För anläggningar som förbränner hushållsavfall finns bestämmelserna i författningen "Arrêté du 20/09/02 relatif aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets non dangereux et aux installations incinérant des déchets d'activités de soins à risques infectieux" som finns på länken: [http://www.ineris.fr/aida/consultation\\_document/5275](http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/5275) - se artiklarna 18,

Bestämmelserna gäller sedan dess samtliga landets 130 anläggningar som förbränner hushållsavfall och de 30 som förbränner farligt avfall. Lagstiftningen anger att fyraveckorsprover ska tas, men tillsynsmyndigheten kan, om det är skäligt, medge längre provtagningsperioder. Kraven gäller parallellt med begränsningsvärde för stickprov, kopplat till krav på stickprovsmätning, enligt kapitel IV IED (som genomförts genom FFA i Sverige).

I Italien och Tyskland finns inga författningar som anger begränsningsvärden för långtidsmedelvärde av dioxiner och furaner, kopplat till krav på kontinuerlig långtidsprovtagning av dessa. Vi har dock fått uppgift om att tillståndsmyndigheterna har beslutat om krav på kontinuerlig långtidsprovtagning för sammanlagt cirka 60 anläggningar i Italien och cirka tio i Tyskland.

Andra länder inom EU har således gått utöver minimiregleringen i industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU) och det finns inget som hindrar att även Sverige gör det utan snarare starka skäl som talar för det.

### **2.7. Sammanfattande slutsats**

Över två miljoner ton avfall importeras till Sverige årligen<sup>5</sup>. Mer än 85 procent av avfallet går till energiåtervinning<sup>6</sup>. I Sverige finns en kapacitet att förbränna betydligt mer restavfall än vad som uppstår i landet.

Mot denna bakgrund menar vi att svenska avfallsförbränningsanläggningar behöver ha särskilt god kontroll av utsläppen och åtminstone så god kontroll som i de länder i vår närhet som har högst krav. Kontinuerlig långtidsprovtagning av dioxiner och furaner är som vi visat vanligt i flera länder och måste anses vara bästa möjliga teknik. Även om mätresultaten inte ger omedelbar återkoppling leder den förhöjda kunskapen om utsläppen till långsiktig optimering av driften vilket i sig säkerställer låga utsläpp.

Bolagets anläggning är en av landets största avfallsförbränningsanläggningar. Vi har jämfört vilka avfallstyper bolaget avser att förbränna<sup>7</sup> med motsvarande uppgifter över Sveriges övriga avfallsförbränningsanläggningar och kan konstatera att bolagets anläggning också är en av de anläggningar i Sverige som förbränner flest avfallsslag som innehåller eller kan innehålla POPs. Riskerna med förbränning av avfallsslag som innehåller POPs har vi utvecklat i avsnitt 2.6 i aktbilaga 3. Bolaget har därtill tillstånd att förbränna avfall innehållande PCB.

---

25, 27 and 28. För anläggningar som förbränner farligt avfall finns bestämmelserna i författningen på länken: [http://www.ineris.fr/aida/consultation\\_document/5277](http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/5277)

<sup>5</sup> Se uppgifter om import och export av avfall 2004-2013 på Naturvårdsverkets webbsida: <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Avfall-import-och-export-2004-2013/>

<sup>6</sup> Se första stycket efter ingressen på Naturvårdsverkets webbsida: <https://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden/Importen-av-avfall-till-Sverige-okar/>

<sup>7</sup> De EWC-koder bolaget uppgett i sin ansökan (bilaga 3 aktbilaga 14) i målet hos MMD.

Enligt vår mening är det ett skäligt försiktighetsmått att tillämpa kontinuerlig långtidsprovtagning av dioxiner och furaner kopplat till ett begränsningsvärde för dioxiner och furaner som årsmedelvärde vid anläggningen.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av sektionschef Linda Nilsson.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjuristen Ingrid Backudd och Staffan Asplind, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket



Linda Nilsson



Staffan Asplind