

YTTRANDE

2021-08-31

Ärendenr:

NV-05953-21

Mark- och miljödomstolen vid  
Vänersborgs tingsrätt  
[mmd.vanersborg@dom.se](mailto:mmd.vanersborg@dom.se)

**Yttrande i mål nr M 2465-21 angående Ansökan om nytt tillstånd enligt miljöbalken för fortsatt och förändrad verksamhet vid Rya kraftvärmeverk i Göteborgs kommun; nu fråga om kompletteringar av ansökan**

Med anledning av domstolens fråga (aktbilaga 6) om ansökningshandlingarna behöver kompletteras före kungörelse anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av Göteborgs Energi AB:s (bolagets) ansökan inkl. bilagor samt kompletteringar (aktbilaga 1 och 4). Vi begränsar vårt yttrande om kompletteringsbehov till att avse frågorna om separat elproduktion i linje 1-3, undantag från förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar, ansökan om dispens enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen (2013:250) från BAT-slutsatser, bästa möjliga teknik samt utsläpp till luft.

För övriga frågor avstår Naturvårdsverket ifrån att ta ställning, uteblivet yttrande ska alltså inte ses som att Naturvårdsverket anser att ansökan är komplett i de delarna.

**Kompletteringsbehov**

Naturvårdsverket har tidigare tagit del av bolagets avgränsningsområde och avstod att yttra sig. Då målets inkomna handlingar nu innehåller nya uppgifter, exempelvis att bolaget ansöker om dispens enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen samt om vissa undantag från förordningen om stora förbränningsanläggningar anser Naturvårdsverket att ansökan behöver kompletteras enligt följande punkter. Naturvårdsverket har ännu inte tagit ställning till om vi kommer yttra oss i sak.

***Separat elproduktion i linje 1-3***

1. Beskrivning av förväntade driftfall och -tider för den separata elproduktionen.

2. Beskrivning av miljöpåverkan i form av utsläpp till luft och energihushållningen vid separat el- och värmeproduktion samt möjliga åtgärder för att begränsa utsläppen.
3. Beskrivning av vad som avses med *när det finns ett behov av att upprätthålla energiförsörjningen* i villkor 4.

#### ***Undantag från förordningen om stora förbränningsanläggningar***

4. Utveckling av vad bolaget avser med att de vill ha undantag från förordningen om stora förbränningsanläggningar och vilket lagstöd som åberopas.

#### ***Ansökan om dispens från BAT-slutsats***

5. Förtydligande av vilket eller vilka av de tre dispensskäl enligt 1 kap. 16 § 1 industriutsläppsförordningen som åberopas.
6. Redovisning av miljöpåverkan för det fall som dispensansökan avser, jämfört med det fall där utsläppsvärdet i BAT 44 uppfylls.
7. Redovisning av möjliga åtgärder för att uppfylla BAT-AEL samt kostnaden härför jämfört med ansökt begränsningsvärde vid eventuell dispens.
8. Förtydligande av vilket begränsningsvärde avseende års- respektive korttidsmedelvärde som ska gälla vid en eventuell dispens.

#### ***Utsläpp till luft, beskrivning av bästa möjliga teknik och förslag på villkor***

9. Närmare beskrivning av hur den nya bioångpannan kommer uppfylla kravet på bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken vad gäller begränsning av utsläpp till luft, bl.a. av NO<sub>x</sub>. För det fall bolaget bedömer att ytterligare reningsteknik än vad bolaget föreslår inte är rimlig att installera ska detta motiveras.
10. Förslag till villkor för begränsning av utsläpp till luft från både linje 1-3 med gasturbinerna samt linje 4 med bioångpannan som omfattar all drift inklusive start- och stopperioder samt perioder med onormala driftförhållanden s.k. totalvillkor, med begränsningsvärden på en nivå som säkerställer att de allmänna hänsynsreglerna uppfylls. Villkorsförslagen bör även omfatta hur villkoren ska följas upp (mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod). Bolaget bör även motivera varför inte villkor föreslagits för linje 4 avseende begränsning av utsläpp till luft av metaller- och halvmetaller, kvicksilver och dioxiner och furaner.
11. Uppmätta historiska utsläppshalter för linje 1-3.
12. Förslag till villkor för att uppfylla bestämmelserna i 22 kap. 25 b och 25 f §§ miljöbalken.

### ***Yrkande om alternativa bränslen***

13. Klargörande av vilka pannor, bränslen och utsläpp som bolaget menar ska skjutas upp under en provotid respektive delegeras till tillsynsmyndigheten. Det bör vidare klargöras hur provotiden avses förhålla sig till det föreslagna godkännandeförfarandet och delegationen till tillsynsmyndigheten.
14. Uppgift om när provotidsutredningen senast kan komma att redovisas.
15. Förslag på åtgärder som ska utredas under provotiden.

### **Grunder**

Efterfrågade kompletteringar i punkterna ovan utgör nödvändigt underlag för att bedöma om sökanden uppfyller de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. Kompletteringarna behövs även för att ansökan ska kunna ligga till grund för prövning enligt 22 kap. 1 § samt utgör nödvändigt underlag till vad en tillståndsdöm ska innehålla enligt 22 kap. 25, 25 a, 25 b och 25 f §§ miljöbalken.

### **Utveckling av kompletteringsbehovet**

#### ***Separat elproduktion i linje 1-3 (p. 1-3)***

Ansökan omfattar att linje 1-3 i den befintliga anläggningen ska byggas om för att kunna separera el- och värmeproduktion. Naturvårdsverket uppfattar att utsläppen av NO<sub>x</sub> från linje 1-3 totalt sett kommer att minska efter installationen av den nya bioångpannan. Det framgår dock av ansökan att under drift med separat elproduktion kommer det vara ökade utsläpp till luft av bl.a. NO<sub>x</sub> eftersom rökgaserna leds till en separat bypass-skorsten istället för att renas i SCR-anläggningen. Bolaget har inte närmare beskrivit någon alternativ reningsteknik för att begränsa NO<sub>x</sub>-utsläppen vid separat elproduktion eller varför ytterligare rening inte anses motiverad. Detta bör bolaget utveckla och beskriva.

I underlaget beskrivs att separat elproduktion kan ske kortare perioder och att vid längre drift kommer istället produktionen övergå i kombidrift som genererar både el- och värme. Vad gäller separat elproduktion för linje 1-3 och vad som är att anse som en kortare respektive längre period framgår inte tydligt. Bolaget bör utveckla den beskrivna miljöpåverkan i relation till vad för driftfall och -tider som rimligen förväntas. Det vill säga, beskriva hur länge sådana perioder med förhöjda utsläppshalter kan pågå samt hur ofta sådana perioder kan uppstå under året samt den samlade miljöpåverkan av sådana driftfall. I bolagets komplettering (aktbilaga 4) förtydligas att det villkorsförslag 3 som föreslås för begränsning av utsläpp till luft vid separat elproduktion även förutsätter en längre planerad körning för att mätning av utsläppen ska kunna göras. Det framgår inte i villkorsförslag 3 hur många periodiska mätningar som ska ingå i medelvärdesberäkningen för att villkoret ska anses uppfyllt, även om det beskrivs i bolagets komplettering (aktbilaga 4) att mätning minst ska ske en (1) gång.

Bolaget bör även inkomma med uppgifter om verkningsgraden för separat el- respektive värmeproduktion jämfört med kombinerad el- och värmeproduktion. I villkorsförslag 4 som avser på vilket sätt bolaget ska driva linje 1-3 för separat elproduktion används uttrycket *när det finns ett behov av att upprätthålla*

*energiförsörjningen.* Ett villkor måste vara klart och tydligt samt vara utformat så att det inte råder någon tvekan om vad som krävs av tillståndshavaren och det ska gå att objektivt kunna fastställa när en överträdelse har skett (se t.ex. MÖD 2009:2). Naturvårdsverket anser att bolaget bör beskriva vad uttrycket omfattar.

#### ***Undantag från förordningen om stora förbränningsanläggningar (p.4)***

Bolaget har yrkat på att mark- och miljödomstolen ska medge undantag från krav på kontinuerlig mätning vid separat elproduktion och att begränsningsvärden enligt förordningen om stora förbränningsanläggningar inte ska gälla vid separat elproduktion.

Naturvårdsverket vill påtala att förordningen gäller utöver villkor i tillstånd i enlighet med 16 § förordningen. Möjligheterna till undantag från förordningens bestämmelser om kontinuerlig mätning anges i 21 § andra stycket och 22 § andra stycket. De undantag som finns från begränsningsvärden i förordningen gäller direkt enligt förordningen, därutöver finns enbart möjlighet till kortvariga dispenser under vissa angivna förutsättningar. Bolaget bör utveckla vad de avser med sitt yrkande mot denna bakgrund samt vilket stöd som finns för det i förordningen.

#### ***Dispens från BAT-slutsats för utsläpp av NO<sub>x</sub> från linje 1-3 (p. 5-8)***

Bolaget har för linje 1-3 ansökt om dispens från begränsningsvärde som anges för NO<sub>x</sub> i BAT 44 i Kommissionens genomförandebeslut av den 17 augusti 2017 om fastställande av BAT-slutsatser för stora förbränningsanläggningar (LCP BATC) för utsläpp av NO<sub>x</sub> till luft från förbränning av naturgas i gasturbiner. Bolaget har yrkat att dispensen ska förenas med villkor som anger att

Drift med separat elproduktion räknas inte med i det årsmedelvärde som avses i villkor 2. Från separat elproduktion vid förbränning av gas får NO<sub>x</sub> inte överstiga 75 mg/ Nm<sup>3</sup> vid 15 % O<sub>2</sub> som medelvärde under mätperioden.

#### ***Förutsättningar för dispens***

Enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen, IUF, kan dispens från ett begränsningsvärde som avses i 1 kap. 8 § samma förordning ges om det med hänsyn till var den anläggning som verksamheten bedrivs på ligger geografiskt, anläggningens tekniska egenskaper eller de lokala miljöförhållandena skulle medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan att följa begränsningsvärdet, och dispensen förenas med ett villkor om att i stället följa ett mindre strängt begränsningsvärde.

Resultatet av den skälighetsbedömning som ska ske enligt paragrafen liknar den avvägning som görs enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Skillnaden är att 1 kap. 16 § IUF därtill tydligt anger de enda skäl som får läggas till grund för dispens. Naturvårdsverket anser att eftersom det är fråga om en undantagsbestämmelse och möjligheten till undantag uttryckligen regleras i direktivet bör bestämmelsen tillämpas restriktivt.

#### ***Vilka uppgifter behövs vid en ansökan om dispens från begränsningsvärde enligt 1 kap. 8 § industriutsläppsförordningen?***

En ansökan om dispens från utsläppsvärde enligt BAT-slutsats (BAT-AEL) bör, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, innehålla ett återgivande av den aktuella

slutsatsen (inklusive nummer), hur verksamhetens utsläpp förhåller sig till BAT-slutsatsen uttryckt på samma sätt som i slutsatsen (samma tidsperiod, etc.) samt vad som yrkas i stället. Dessutom krävs en beskrivning av de dispenskäl som åberopas och vad en rimlighetsavvägning enligt 1 kap. 16 § 1 IUF (i likhet med en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken) enligt sökanden resulterar i.

BAT 44 innehåller utsläppsvärden för utsläpp av NO<sub>x</sub> både i form av ett årsmedelvärde och ett korttidsmedelvärde. Bolaget har endast yrkat på att ett begränsningsvärde i form av ett korttidsmedelvärde ska gälla under drift med separat elproduktion. Naturvårdsverket anser att det begränsningsvärde som ska gälla vid en dispens istället för BAT-AEL bör vara uttryckt på samma sätt som BAT-AEL. Bolaget behöver precisera om det endast är korttidsmedelvärdet som ansökan om dispens avser, eller i annat fall vilket årsmedelvärde de yrkar på ska gälla istället för det årsmedelvärde som anges i BAT-slutsatsen. Naturvårdsverket anser att det är lämpligast med ett årsmedelvärde uttryckt som i BAT-slutsatsen, som gäller för all normal drift.

Bolaget har som skäl för dispensen endast uppgett att vid separat elproduktion kommer inte rökgaserna att renas med avseende på NO<sub>x</sub> i SCR-anläggningen då rökgaserna kommer att ledas ut till en separat bypass-skorsten. Som anføres ovan ska det alltså vara fråga om orimliga kostnader i förhållande till miljönyttan till följd av minst ett av de tre skäl som anges i 1 kap. 16 § IUF. Bolaget bör förtydliga vilket av de tre dispensskälen som åberopas.

Bolagets ansökan innehåller inte heller underlag som gör det möjligt för prövningsmyndigheten att ta ställning till om det skulle medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan att följa begränsningsvärdet. Bolaget har inte uppgett något vad gäller möjliga alternativa åtgärder för att begränsa NO<sub>x</sub>-utsläppen så att BAT-AEL uppfylls. Naturvårdsverket anser att bolaget behöver komplettera ansökan med en redovisning av sådana åtgärder, dess miljöeffekter samt kostnaden härför. Bolaget behöver även komplettera med en redovisning av miljöpåverkan för det fall att dispens medges, jämfört med det fall där BAT-slutsatserna uppfylls.

### ***Villkor för utsläpp till luft (p.9-11)***

#### *Bästa möjliga teknik*

Bolaget har i flera avseenden angett att den nya bioångpannan (en samförbränningsanläggning) kommer att utformas så att den klarar kraven i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall samt de begränsningsvärden som gäller enligt 1 kap. 8 § IUF.

Industriutsläppsdirektivet<sup>1</sup> är ett minimidirektiv och bestämmelserna i förordningen om stora förbränningsanläggningar och förordningen om förbränning av avfall samt begränsningsvärden enligt 1 kap. 8 § IUF anger endast den lägsta miljöambitionen som alltid ska gälla för alla berörda anläggningar. Villkoren i tillståndet ska däremot sättas med stöd av de allmänna

---

<sup>1</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning)

hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. I många fall leder det till strängare krav än vad som gäller enligt förordningarna.

Begreppen bästa möjliga teknik (BMT) enligt miljöbalken och bästa tillgängliga teknik (best available technique, BAT<sup>2</sup>) enligt industriutsläppsdirektivet är närbesläktade, men betyder inte samma sak. Uttrycket bästa möjliga teknik inrymmer både den teknik som används och det sätt på vilket anläggningen konstrueras, utformas, byggs, underhålls, leds och drivs samt avvecklas och tas ur bruk.<sup>3</sup> BMT ska tillämpas så långt det inte är orimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Vid tillämpningen om vad som är att betrakta som bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken bör all tillgänglig kunskap beaktas. BAT-slutsatser och de BAT-slutsatser som innehåller begränsningsvärden, BAT-AEL<sup>4</sup>:er, utgör ett viktigt kunskapsunderlag.

BAT-AEL:er utgörs ofta av ett intervall, där den nedre nivån motsvarar vad som inför beslutandet av BAT-slutsatserna har bedömts att bättre anläggningar, huvudsakligen inom EU, klarar vid normal drift. Vid en tillståndsprövning är hela intervallet i en BAT-AEL relevant att förhålla sig till. Den gemensamt stadgade miniminivån inom EU, vilken är föreskriven utifrån ett brett tillämpningsområde, får inte medföra att lägre krav ställs på en enskild anläggning som prövas enligt miljöbalken. När det är fråga om att uppföra en helt ny förbränningsanläggning bör det finnas alla möjligheter att installera teknik som är i nivå med de bättre anläggningarna inom EU. Bolaget behöver komplettera med underlag som gör det möjligt att bedöma att verksamheten med tillståndet kommer att uppfylla kravet på bästa möjliga teknik vad gäller begränsning av utsläpp till luft. Bolaget bör bl.a. förhålla sig till den nedre delen av intervallet i relevanta BAT-AEL vid sina förslag till villkor. I de fall villkor föreslås som medger högre utsläpp än vad som kan nås med bästa möjliga teknik bör bolaget motivera varför det inte är rimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken att begränsa utsläppen i högre utsträckning. Vad gäller utsläpp av NO<sub>x</sub> har bolaget angett att antingen SCR eller SNCR ska installeras samt föreslagit ett villkor (8) med den innebörden. Bolaget har inte motiverat varför det inte skulle vara rimligt att begränsa utsläppen i den utsträckning som är möjligt med användande av SCR.

#### *Villkor som omfattar alla driftförhållanden*

Bolaget har föreslagit flera villkor med begränsningsvärden för utsläpp till luft som är formulerade som ”årsmedelvärde vid normal drift” (villkor 2, 5-8). Den totala driften inklusive onormal drift föreslås därmed, som Naturvårdsverket tolkar det, att lämnas oregerad. För de befintliga pannorna innebär det även att

---

<sup>2</sup> Artikel 3.10 IED, *bästa tillgängliga teknik*: det mest effektiva och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att utgöra grunden för gränsvärden för utsläpp och andra tillståndsvillkor och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet.

<sup>3</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 216 (Miljöbalken).

<sup>4</sup> Artikel 3.13 IED, *utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik*: de utsläppsnivåer som erhålls under normala driftförhållanden med användning av en bästa tillgänglig teknik eller en kombination av flera bästa tillgängliga tekniker, såsom de beskrivs i BAT-slutsatserna, uttryckta som ett genomsnitt under en bestämd tidsperiod, under specificerade referensförhållanden.

bolaget föreslår rymligare villkor än vad som gäller i nuläget eftersom onormala driftsförhållanden ofta kan medföra högre utsläpp.

Begreppet normal drift återfinns i BAT-slutsatser som anger utsläppsvärden vid användande av bästa tillgängliga teknik under normala driftförhållanden och syftar snarare till en kontroll av teknik. Miljöbalksvillkor ska däremot reglera den totala miljöpåverkan vid den enskilda anläggningen (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 21 februari 2020 i mål nr M 7388-18). En verksamhets tillståndsvillkor ska enligt praxis, till skillnad från BAT-AEL och bestämmelserna i förordningen om stora förbränningsanläggningar samt förordningen om förbränning av avfall, reglera utsläppet från all typ av drift.

Naturvårdsverket efterfrågar därför att bolaget för alla relevanta parametrar kompletterar med förslag till villkor med begränsningsvärden som omfattar all drift. I villkorsförslagen bör det även ingå hur villkoren ska följas upp såsom mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod.

Naturvårdsverket kan också konstatera att bolaget inte redovisat historiska utsläppshalter i jämförelse med föreslagna villkor för linje 1-3. I tekniska beskrivningens avsnitt 9 framför bolaget skäl till att de vill ha en marginal som tar höjd för variationer samt att syftet är att jämföra nollalternativet med den planerade verksamheten, inte med historiska värden. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är det utifrån befintligt underlag inte möjligt att bedöma rimligheten i bolagets villkorsförslag eller om bolaget har visat att man lever upp till kraven i 2 kap. miljöbalken. Enligt 22 kap. 1 § 4 punkten miljöbalken ska en ansökan i ett ansökningsmål innehålla förslag till skyddsåtgärder och försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken följs.

Slutligen kan inte Naturvårdsverket utläsa att ansökan innehåller de villkorsförslag som krävs enligt 22 kap. 25 b § punkterna 5 och 6 och 25 f § miljöbalken. Villkorsförslag saknas vad gäller energieffektivitet vid energiåtervinning samt förfaranden som ska vidtas vid driftstörningar i reningsutrustningen samt den längsta tid under vilken det i samband med tekniskt oundvikliga driftstopp, driftstörningar eller fel i renings- eller mätutrustning får ske sådana utsläpp av föroreningar till luft och vatten som överskrider fastställda värden.

#### ***Yrkande om alternativa bränslen***

Bolaget har bl.a. yrkat på att få använda eldningsolja 1 (Eo1), bioolja/biodiesel och *alternativa flytande bränslen* samt till linjerna 1-3 även använda *alternativa gasformiga bränslen* enligt villkor 18. Enligt villkorsförslag 18 får ytterligare gasformiga och flytande bränslen samt avfallsfraktioner tas in efter tillsynsmyndighetens godkännande, om de har liknande egenskaper som befintliga bränslen eller påverkan från dessa ryms inom vad som bedömts i aktuell prövning. En utredning ska lämnas till tillsynsmyndigheten som underlag för bedömningen. Till villkoret föreslås även ett bemyndigande för tillsynsmyndigheten. Bolaget har därtill föreslagit en provotidsutredning avseende utsläpp till luft från förbränning av flytande bränsle.

Det är viktigt att det är tydligt vilka frågor om villkor som avgörs genom tillståndet och vilka som eventuellt skjuts upp under en provotid eller överlåts till tillsynsmyndigheten. Det är vidare viktigt att det framgår om en fråga

överlåts till tillsynsmyndighet eller fortsätter hanteras av prövningsmyndigheten. Naturvårdsverket anser att det är oklart vilka frågor som bolaget menar ska skjutas upp under en prövotid och att bolaget bör specificera vilka pannor, bränslen och utsläpp som avses. Detsamma gäller den föreslagna delegationen till tillsynsmyndigheten. Det bör vidare klargöras hur prövotiden avses förhålla sig till det föreslagna godkännandeförfarandet och delegationen till tillsynsmyndigheten.

Det beskrivs inte hur en övergång till förnybara flytande bränslen kan komma att påverka utsläpp till luft för linje 1-3. Naturvårdsverket uppfattar det som att redogörelsen i tekniska beskrivningen av förväntade utsläpp till luft omfattar en övergång till förnybara flytande och gasformiga bränslen. Vi förstår det även som att bolaget tar upp en övergång till förnybara flytande bränslen även i beskrivningen av scenario nollalternativ. Det bör dock klargöras av bolaget.

Som Naturvårdsverket uppfattar bolagets förslag till prövotidsutredning ska utredningen redovisas senast tre år efter att aktuellt bränsle har börjat användas. Det är otydligt hur länge prövotiden kan löpa. En uppskjuten fråga ska avgöras så snart som möjligt. Bolaget bör förtydliga när utredningen senast kan komma att lämnas in. Naturvårdsverket anser att en prövotidsutredning som avser att nya bränslen ska användas normalt sett även ska omfatta åtgärder för att begränsa utsläppen. Bolaget bör därför komplettera sitt förslag med det.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér efter föredragning av miljöjurist Linda Sjöo.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit teknisk handläggare Emma Sundling.

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

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Linda Sjöo