



PARTER

Sökande

Bodens Energi Aktiefbolag, 556200-9117, Slipvägen 7, 961 38 Boden

Ombud: Advokat [REDACTED], Alrutz' Advokatbyrå AB, Box 7493,
103 92 Stockholm

Motparter

1. Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm
2. Länsstyrelsen i Norrbottens län, 971 86 Luleå

SAKEN

Verksamheten vid värmeverket i Boden; nu fråga om uppskjuten fråga om utsläpp till luft och vatten från P14 och om vad som ska få förbrännas i pannan liksom i vilken omfattning pannan ska få utnyttjas

Avrinningsområde: 9, Lule älv

Koordinater (Sweref99TM): N: 731 68 70

E: 80 34 80

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslutar utredningen enligt utredningsföreskrift U1 och upphäver de provisoriska föreskrifterna P1-P4. Domstolen avslutar den uppskjutna frågan om slutliga villkor för utsläpp till luft och vatten från P14 och om vad som ska få förbrännas i pannan liksom i vilken omfattning pannan ska få utnyttjas och fastställer följande slutliga villkor för fastbränslepannan P14.

29. Utsläpp till luft från P14 får inte överstiga följande årsmedelvärden, angivna vid normal torr gas och 11% O₂.

Stoft:	5 mg/m ³
Kväveoxider:	130 mg/m ³
Ammoniak	8 mg/m ³

Utsläppen ska mätas kontinuerligt.

30. Innehållet av föroreningar i behandlat rökgaskondensat som släpps till vatten från P14 får inte överstiga följande årsmedelvärden.

Suspenderande ämnen	20 mg/l
Kvicksilver	10 µg/l
Kadmium	20 µg/l
Tallium	5 µg/l
Bly	60 µg/l
Krom	40 µg/l
Koppar	75 µg/l
Nickel	50 µg/l
Arsenik	50 µg/l
Zink	500 µg/l

pH i behandlat rökgaskondensat från P14 ska ligga inom intervallet 6,5–11.

31. I P14 får endast avfall som finns förtecknat i bilaga 2 till mark- och miljödomstolens deldom den 14 oktober 2016 förbrännas. Blandat avfall (avfallskod 20 03 01) får endast förbrännas då pannan är i normal drift och det kan säkerställas att utgående rökgaser uppnår till minst 850°C under 2 sekunder.

Mark- och miljödomstolen överlåter med stöd av 22 kap. 25 § miljöbalken till tillsynsmyndigheten att fastställa ytterligare villkor om avfallstyper som får förbrännas i P14.

32. Bolaget ska ha en dokumenterad rutin för omfattning och intervall för byte av adioxfyllkroppar i reningsutrustningen för utgående rökgaser.

BAKGRUND

I deldom den 14 oktober 2016 lämnade mark- och miljödomstolen Bodens Energi Aktiebolag (Bodens Energi eller BEAB) tillstånd till fortsatt och ändrad verksamhet vid värmeverket i Bodens kommun. Mark- och miljödomstolen sköt därvid under en prövotid upp avgörandet av bland annat frågan om villkor för utsläpp till luft och vatten från panna P14 och om vad som ska få förbrännas i pannan liksom i vilken omfattning pannan ska få utnyttjas. Följande utredningsföreskrift ålades bolaget i den delen (*utformning efter rättelse 2017-07-03*).

- U1. Storleken på utsläppen till luft och vatten från P14 efter att man har vidtagit de åtgärder med avseende på pannans rening som bolaget åtagit sig vid huvudförhandlingen. Utöver parametrarna enligt de provisoriska föreskrifterna P2-P4 i det följande ska även utsläpp av zink, dioxiner och furaner undersökas.

I domslutet i tillståndsdomen föreskrivs vidare följande om den utredning (U1) som nu är aktuell.

Resultatet av utredningarna ska redovisas till mark- och miljödomstolen, vad gäller U1 dels senast vid utgången av 2018, dels senast ett år efter det att P18 tagits i drift.

Vid redovisningstillfällena beträffande U1 ska BEAB även lämna förslag på vilket bränsle som ska få användas i P14 liksom i vilken omfattning pannan ska få utnyttjas.

Under prövotiden gällde tills vidare följande provisoriska föreskrifter avseende P14.

- P1. I P14 får endast avfall som finns förtecknat i bifogad lista (Bilaga 2) förbrännas.
- P2. Utsläppen från P14 får inte, när P18 har tagits i drift, överstiga följande månadsmedelvärden, angivna vid normal torr gas och 11% O₂.

Stoft: 5 mg/m³

Kväveoxider: 180 mg/m³

Utsläppen ska mätas kontinuerligt.

- P3. Utsläppet av ammoniak från P14 får inte överstiga 10 ppm vid 11% O₂ som månadsmedelvärde. Utsläppet ska mätas kontinuerligt.

P4. Innehållet av föroreningar i behandlat rökgaskondensat från P14 får inte, när P18 tagits i drift, överstiga följande årsmedelvärden.

Suspenderade ämnen	20 mg/l
Kvikksilver	20 µg/l
Kadmium	20 µg/l
Tallium	5 µg/l
Bly	150 µg/l
Krom	40 µg/l
Koppar	75 µg/l
Nickel	50 µg/l
Arsenik	100 µg/l

pH i behandlat rökgaskondensat från P14 ska ligga inom intervallet 6,5–11.

Mätning och uppfyllelsekontroll ska göras på det sätt som framgår av förordningen om förbränning av avfall.

En delredovisning enligt U1 lämnades in till mark- och miljödomstolen den 21 december 2018. I deldom den 21 oktober 2019 lämnade mark- och miljödomstolen delredovisningen utan ytterligare åtgärd. I skrivelse den 16 april 2019 underrättade Bolaget mark- och miljödomstolen om att P18 tagits i drift.

Den 15 april 2020 inkom bolaget med slutredovisning för U1. Mark- och miljödomstolen kungjorde redovisningen den 18 maj 2020. Länsstyrelsen i Norrbottens län (länsstyrelsen) och Naturvårdsverket yttrade sig över redovisningen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Havs- och vattenmyndigheten meddelade att de avstod från att yttra sig.

YRKANDEN M.M.

Bodens energi

Bodens Energi yrkar att mark- och miljödomstolen ska upphäva prövotidsförordnandet i deldomen från den 14 oktober 2016 samt som slutliga villkor för utsläpp till luft och vatten från P14 föreskriva villkor i enlighet med följande.

Utsläpp till luft

Utsläppen från P14 får inte överstiga följande årsmedelvärden, angivna vid normal torr gas och 11% O₂:

Stoft: 5 mg/m³

Kväveoxider: 150 mg/m³
Ammoniak 8 mg/m³

Utsläppen ska mätas kontinuerligt.

Utsläpp till vatten

Innehållet av föroreningar i behandlat rökgaskondensat från P14 får inte överstiga följande årsmedelvärden.

Suspenderande ämne 20 mg/l
Kvicksilver 10 µg/l
Kadmium 20 µg/l
Tallium 5 µg/l
Bly 60 µg/l
Krom 40 µg/l
Koppar 75 µg/l
Nickel 50 µg/l
Arsenik 50 µg/l
Zink 500 µg/l

pH i behandlat rökgaskondensat från P14 ska ligga inom intervallet 6,5–11.

Bränslen som får användas

I P14 får endast avfall som finns förtecknat i bilaga 2 till mark- och miljödomstolens deldom den 14 oktober 2016 förbrännas. Mark- och miljödomstolen överläter med stöd av 22 kap. 25 § miljöbalken till tillsynsmyndigheten att fastställa ytterligare villkor om avfallstyper som får förbrännas i P14.

Som det får förstås anser bolaget inte att något särskilt villkor i fråga om i vilken omfattning pannan ska få utnyttjas behöver föreskrivas. Bolaget är bundet genom det allmänna villkoret vid de uppgifter man lämnat. Med hänsyn till den begränsning av drifttiden för P14 som följer av det allmänna villkoret behöver inte heller något villkor om förbud mot att förbränna blandat kommunalt avfall föreskrivas.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket anser att provotiden kan avslutas. Naturvårdsverket har ingen erinran mot de av bolaget föreslagna villkoren för utsläpp till luft under förutsättning att följande villkor föreskrivs;

I panna P14 får endast sådant avfall som omfattas av 17 § punkterna 1-3 och 6 förordningen (2013:253) om förbränning av avfall förbrännas.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen anser att det är tveksamt om kravet på bästa möjliga teknik för avfallsförbränning uppfylls för panna 14. Länsstyrelsen yrkar därför *i första hand* att blandat kommunalt avfall (kod 20 03 01) inte ska få eldas i panna 14. För det fall att detta yrkande inte vinner bifall yrkar länsstyrelsen *i andra hand* att ett villkor föreskrivs med ett begränsningsvärde för utsläpp av dioxiner och furaner till luft som omfattar all drift vid anläggningen. Länsstyrelsen anser även att ett sådant villkor i så fall ska kontrolleras genom långtidsmätning. För det fall domstolen inte bifaller varken förstahands- eller andrahandsyrkandet så yrkar länsstyrelsen *i tredje hand* att en begränsning av den årliga drifttiden med avfallsbränsle i panna P14 införs som ett nytt villkor i tillståndet. Denna begränsning skulle kunna anges till 3 400 timmar per år med möjlighet för tillsynsmyndigheten att medge undantag om det föreligger särskilda skäl. Denna begränsning skulle i så fall inte avse drifttid med avfall som omfattas av undantagen i 17 § 1–6 förordningen (2013:253) om förbränning av avfall.

Vad gäller bolagets förslag till slutliga villkor för utsläpp till luft och vatten från panna 14 anser länsstyrelsen att begränsningsvärdet för kväveoxider till luft skulle kunna sänkas ytterligare. Med hänsyn till att pannan framöver troligen endast kommer att köras när värmebehovet är som högst vintertid accepterar länsstyrelsen bolagets förslag till slutliga villkor till vatten och luft från panna 14.

BOLAGETS PRÖVOTIDSREDOVISNING

Prövotidsredovisningen kan sammanfattas enligt följande. En redogörelse finns för drifttiden för P14 under den gångna prövotiden och vidare redovisas användningen av bränslen i pannan under samma tid. De bränslen som använts är kreosot-impregnerat trä (17.02.04*), brännbart avfall (19.12.10) och blandat kommunalt avfall (20.03.01). Även de skyddsåtgärder som Bodens Energi vidtagit under prövotiden redovisas; dels åtgärder som bolaget åtog sig att vidta under tillståndsprövningen, dels ytterligare åtgärder. Slutligen redovisas utsläppen till luft från P14 av stoft, kväveoxider, ammoniak och dioxiner/furaner samt utsläpp till vatten med renat rökgaskondensat från samma anläggning.

Av redovisningen framgår att utsläppen minskat och att de numera ligger betydligt lägre än gällande förordningskrav och även de provisoriska föreskrifter som mark- och miljödomstolen meddelat. Utsläppet av kväveoxider ligger dessutom lägre än

motsvarande utsläpp från P17 och P18. Det bör framhållas att utsläppsminskningen gått att genomföra med fortsatt förbränning av blandat kommunalt avfall. Det är inte motiverat med några ytterligare begränsningar av bränsle eller drift för P14.

Det görs även en jämförelse med de BAT-slutsatser som antagits för förbränning av avfall (BAT-WI). P14 uppfyller de BAT-slutsatser som finns angivna för teknik, och utsläppen ligger inom de intervall som anges som BAT-AEL. Den slutsats som kan dras av jämförelsen är att P14 uppfyller kravet på bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken och att de ytterligare skyddsåtgärder som redovisats tidigare i målet - ytterligare rökgasrening i form av våttorr rening i slangfilter med tillsats av kalk och aktivt kol samt begränsningar av bränsleanvändningen m.m. - inte kan anses skäligen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

INKOMNA YTTRANDEN

Nedan redogörs för inkomna yttranden i sammanfattad form.

Naturvårdsverket

Grunder

Naturvårdsverket har begränsat sitt yttrande till frågor avseende bränsle i panna P14 samt utsläpp till luft. Verket 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 miljöbalkens hänsynsregler krävs att tillståndet innehåller även det av Naturvårdsverket yrkade villkoret.

Utveckling av talan

Uppskov och utredningens omfattning

Mark- och miljödomstolen föreskrev i deldom den 14 oktober 2016 att bolaget under en prövotid, senast ett år efter att P18 tagits i drift, skulle utreda storleken på utsläppen till luft från P14. Frågorna kopplade till P14 sköts upp bland annat på grund av att bolaget under huvudförhandlingen åtog sig att vidta en rad åtgärder med avseende på pannans rökgasrening. Bolaget skulle även lämna förslag på vilket bränsle som ska få användas i P14 liksom i vilken omfattning pannan ska få utnyttjas. Som Naturvårdsverket förstår domen omfattar utredningen endast de parametrar som framgår av de provisoriska föreskrifterna P1-P3 samt att även utsläpp av zink, dioxiner och furaner, i behandlat rökgaskondensat, ska undersökas. Vidare bör i utredningen avseende utsläpp till luft inkludera dygnsmedelvärde för utsläpp av stoft. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är det följande frågor som nu slutligen ska avgöras:

- utsläpp till luft av stoft, kväveoxider och ammoniak från P14,
- utsläpp till vatten från P14, inklusive zink och dioxiner och furaner,
- vad som ska få förbrännas i pannan och
- i vilken omfattning pannan ska få utnyttjas.

Naturvårdsverkets uppfattning är att syftet med utredningen är att slutligt kunna ta ställning till om verksamheten kan anses uppfylla kraven i 2 kap. miljöbalken, särskilt 2 kap. 3 § miljöbalken.

Begreppen BAT och BMT

Naturvårdsverket menar att det är av stor vikt att man vid tillståndsprovning förhåller sig till begreppen BMT (bästa möjliga teknik) och BAT (best available technique) på ett korrekt sätt och att det är verksamhetsutövaren som bär ansvaret för att visa att verksamheten uppfyller kravet på BMT i 2 kap. 3 § miljöbalken. Tillståndet ska omfatta de krav på BMT som domstolen finner nödvändiga för att säkerställa att verksamheten kan bedrivas på ett för människors hälsa och miljön acceptabelt sätt.

Industriutsläppsdirektivets begrepp BAT

I Industriutsläppsdirektivet (IED) används begreppet bästa tillgängliga teknik (BAT). En grundläggande princip i IED är att alla lämpliga förebyggande åtgärder ska vidtas för att undvika föroreningar, särskilt genom att använda BAT. Det finns inget krav på att använda de tekniker som anges och beskrivs i BAT-slutsatserna, och de ska inte heller betraktas som fullständiga eller heltäckande. Andra tekniker kan användas om de ger åtminstone ett likvärdigt miljöskydd.

Vissa BAT-slutsatser innehåller begränsningsvärden, BAT-AEL, dessa skrivs ofta som ett intervall. Den nedre nivån i intervallet motsvarar vad som inför beslutandet av BAT-slutsatserna har bedömts att de bättre anläggningarna klarar vid normal drift, och kan alltså användas som ett underlag för bedömning av vad som är att anse som BMT. Dessa BAT-slutsatser har i direktivet fått en särställning på så sätt att de måste följas senast fyra år efter det att slutsatser för anläggningens huvudsakliga verksamhet har offentliggjorts. Även slutsatser utan utsläppsvärden ska dock användas som referens vid fastställande av tillståndsvillkor. Alla BAT-slutsatser ska användas som referens vid tillståndsprovning och gäller direkt efter det att slutsatserna har offentliggjorts.

I miljöbalkspropositionen konstateras att bestämmelserna om BAT i det då gällande IPPC-direktivet utgör en minimireglering. Där anges också att Sverige har en striktare tillämpning av kravet på bästa teknik. I IED-propositionen anförs, med hänvisning till uttalanden i förarbetena till miljöbalken, att BMT är tänkt att vara striktare än BAT. Vidare anförs att genom att behålla de allmänna hänsynsreglernas

uppbyggnad motverkas farhågorna om att IED kommer att medföra en försvagning av de krav som ställs på verksamheter i Sverige. BAT-slutsatserna och verksamheternas miljötillstånd ska gälla parallellt och sammanblandas så lite som möjligt. Vid tillämpningen av vad som är att betrakta som BMT enligt 2 kap. 3 § miljöbalken bör emellertid all tillgänglig kunskap beaktas. En sådan källa till kunskap är bl.a. BAT-slutsatser. Av 51 § förordning (2013:253) om förbränning av avfall (FFA) framgår att genomsnittsvärden för halvtimmesperioder och tiominutersperioder ska valideras för mätosäkerhet genom att multiplicera genomsnittsvärdet för dygn i fråga om stoft med 0,70.

Bolagets redovisning av BAT

Naturvårdsverket saknar en fullständig bedömning av hur verksamheten uppfyller BAT t.ex. avseende kontroll av verksamheten. Naturvårdsverket kan även konstatera att bolaget i redovisningen uppger att verksamheten har överskridit den övre nivån i intervallet för utsläpp av stoft till luft vid ett antal tillfällen under 2019.

Industriutsläppsdirektivet och BAT-slutsatser för förbränningsanläggningar

Naturvårdsverket kan konstatera att bolagets redovisning inte innehåller en beskrivning av BAT för verksamheten i det fall annat än blandat kommunalt avfall skulle förbrännas i P14. Verksamheten skulle i ett sådant fall omfattas av andra BAT-slutsatser. Naturvårdsverkets bedömning är att P14 skulle klassificeras som en samförbränningsanläggning i det fall blandat kommunalt avfall inte används och att P14 därmed skulle omfattas av BAT-slutsatser för stora förbränningsanläggningar (LCP BATC).

Vid en genomgång av respektive BAT-slutsatsdokument framgår att kraven för dessa respektive verksamheter skiljer sig åt i stor utsträckning. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är det tydligt att exempelvis kontrollen över verksamheterna skiljer sig åt i betydande grad. Vidare är BAT-AEL:erna för exempelvis stoft betydligt skarpare i WI BATC. Att förbränna avfallsslag, såsom farligt avfall och blandat kommunalt avfall, är aspekter som styr klassificeringen och därmed vilka BAT-slutsatser som blir tillämpliga. Av BAT 4 i WI BATC framgår att bästa tillgängliga teknik för kontroll av dioxiner och furaner är långtidsprovtagning. Till dessa bestämmelser finns ett undantag kopplat som anger att korttidsprovtagning kan tillämpas i de fall utsläppen kan anses tillräckligt stabila. Vidare framgår av samma bestämmelse att bästa tillgängliga teknik för kontroll av utsläpp av kvicksilver till luft är kontinuerlig mätning. Även denna bestämmelse har ett undantag som anger att i det fall det går att bevisa att endast avfall med ett lågt och stabilt kvicksilverinnehåll förbränns kan kontinuerlig mätning ersättas med långtidsprovtagning. I det undantag som anges för kontroll av kvicksilver exemplifieras detta med att en sådan bedömning är tänkbar när det bara finns ett enda avfallsflöde med kontrollerad sammansättning. Naturvårdsverket menar att det inte

är möjligt att göra ett sådant konstaterande för en verksamhet som förbränner blandat kommunalt avfall som i stor utsträckning är ett inhomogent bränsle.

Avslutningsvis kan Naturvårdsverket konstatera att LCP BATC innehåller flera undantag avseende BAT-AEL:er för förbränningsanläggningar med kort drifttid. Naturvårdsverkets uppfattning är att LCP BATC omfattar den här typen av undantag då det inte är ovanligt att dessa pannor är reserv- och/eller spetslastpannor. WI BATC innehåller inte motsvarande undantag och samtliga BAT-slutsatser är därmed tillämpliga oavsett drifttid.

Naturvårdsverket sammantagna bedömning

Naturvårdsverket bedömer att P14 vid förbränning av blandat kommunalt avfall inte uppfyller vad som betraktas som BAT enligt WI BATC. Bolaget har redovisat att utsläpp av stoft till luft har överskridit övre nivån i intervallet vid ett antal tillfällen. Vidare uppfyller P14 inte BAT för bland annat kontroll av utsläpp till luft av dioxiner och furaner. Blandat kommunalt avfall är ett inhomogent bränsle och risken för ökade utsläpp av dioxiner och furaner är särskilt stor för en panna med flera start- och stopperioder, såsom P14. Naturvårdsverket anser därför att kravet på bästa möjliga teknik inte är uppfyllt vid förbränning av blandat kommunalt avfall i P14, såvida inte särskilda villkor för dioxiner och furaner föreskrivs.

Naturvårdsverket kan dock konstatera att frågan om utsläpp av dioxiner och furaner till luft är slutligt avgjord i deldom den 14 oktober 2016. Naturvårdsverkets bedömning är att bolagets redovisning vad avser utsläpp till luft på ett tillräckligt sätt visar att P14 uppfyller krav på bästa möjliga teknik under förutsättning att mer homogena bränslen, som är undantagna FFA:s tillämpningsområde, förbränns. Naturvårdsverket bedömer att P14 uppfyller BAT som framgår av LCP BATC med god marginal. Vidare bedömer Naturvårdsverket, mot bakgrund av pannans drifttid, att det är lämpligt med villkor uttryckta som årsmedelvärden som omfattar det totala årliga utsläppet. Naturvårdsverket vidhåller därmed den inställning som framförts i tidigare inlämnade yttranden, och anser fortsatt att bolaget inte har visat att P14 vid förbränning av annat avfall än sådant avfall som omfattas av 17 § punkterna 1-3 och 6 förordningen (2013:253) om förbränning av avfall (FFA) uppfyller kraven i 2 kap. 3 § jämfört med 2 kap. 7 § miljöbalken, särskilt vad gäller kravet på bästa möjliga teknik.

Förtydligande av Naturvårdsverkets inställning

I ett senare yttrande har Naturvårdsverket anfört följande.

Naturvårdsverket vill förtydliga sin inställning avseende vad som får förbrännas i P14 samt kontroll av dioxiner och furaner.

Utredningen ska bland annat omfatta vilka bränslen som är lämpliga att förbränna i P14 och i vilken omfattning pannan får utnyttjas. Naturvårdsverket anser att en förutsättning vid val av bränsle är att samtidigt bedöma effekterna av utsläpp till luft och nivån av kontroll. Det är därför nödvändigt att dessa frågor prövas samlat. Naturvårdsverket kan inte se att mark- och miljödomstolen har tagit slutlig ställning till frågan om kontroll av utsläpp av dioxiner och furaner i P14 i deldom den 14 oktober 2016, och att frågan därmed bör ingå som en del i bedömningen om vad som ska få förbrännas i P14. Naturvårdsverket överlämnar denna fråga till domstolens bedömning.

Naturvårdsverket har, som framgår i tidigare yttrande, ingen erinran mot de av bolaget föreslagna villkoren om utsläpp till luft. Naturvårdsverket menar dock att detta förutsätter att ett inhomogent bränsle som blandat kommunalt avfall inte förbränns. För att uppfylla bästa möjliga teknik för ett sådant bränsleslag är det, enligt BAT-slutsatserna för avfallsförbränning (WI BATC) och praxis, en förutsättning att ett lämpligt villkor för utsläpp av dioxiner och furaner, som omfattar all drift vid verksamheten, samt kontroll i form av långtidsprovtagning föreskrivs. Naturvårdsverkets uppfattning är att för det fall tillståndet inte förenas med villkor om kontroll av utsläpp av dioxiner och furaner ska förbränning av blandat kommunalt avfall inte vara tillåtet i P14.

Länsstyrelsen

Efter att den nya avfallspannan, panna 18, är tagen i drift och intrimmad är denna anläggningens huvudpanna under den kalla årstiden. Panna 14 är numera nummer 3 i driftordningen efter panna 18 och panna 17 och startas endast när den behövs för att täcka det aktuella värmebehovet hos bolagets kunder. Antalet start- och stopptillfällen under året kommer därför att bli fler än vad som var fallet vid tiden för huvudförhandlingen. Detta kommer i sin tur medföra fler perioder med onormal drift av pannan, inklusive rökgasreningen, med högre emissioner till luft under dessa perioder. Under dessa perioder gäller inte heller BAT-AEL värdena i WI BATC vilket bolaget också påpekar i redovisningen. Däremot gäller kravet på bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken vid all drift, d.v.s. även under start, stopp och andra perioder med onormal drift. Enligt länsstyrelsens uppfattning framgår det inte av bolagets redovisning hur man avser att klara detta krav när panna 14 kommer att gå med onormal drift under en större andel av sin årliga drifttid än tidigare.

Panna 14 är också av en äldre typ med t.ex. annan utformning av förbränningsugnen och en annan konstruktion av förbränningsrostren jämfört med den nya panna 18. Systemen för transport av bränsle till och aska från panna 14 är också utformade på ett sätt som gör att de är känsligare för störningar i driften än motsvarande system för panna 17 och 18. Störningar i bränsle- respektive asktransporten kan leda till sämre förbränningsförhållanden i pannan med ökade utsläpp av t.ex. CO och stoft som följd. Pannan kan även behöva stoppas för att orsaken till driftstörningen ska kunna åtgärdas vilket också riskerar att medföra ökade emissioner till luft under nedeldningsfasen samt när pannan startas upp igen. Under åren 2017–2019 har ett antal driftstörningar inträffat på panna 14 som medfört att begränsningsvärden enligt förordningen (2013:253) om förbränning av avfall (FFA) inte kunnat innehållas. Driftstörningarna har, enligt länsstyrelsens uppfattning, huvudsakligen varit kopplade till bränsle- eller asktransporten vilket delvis har orsakats av en hög andel ovidkommande, icke brännbart, material i avfallsbränslet. Bolaget har emellertid under de senaste åren vidtagit en rad åtgärder för att minska risken för driftstörningar i systemet för bränsle- och asktransport för panna 14. Man har även vidtagit åtgärder för att erhålla en bättre kvalitet på avfallsbränslet genom att bl.a. se till att minska andelen metall och annat obrännbart material i avfallsbränslet. Åtgärderna tycks också ha haft effekt då antalet driftstörningarna var betydligt färre under 2019 jämfört med 2018. Under detta år överskreds ändå det absoluta begränsningsvärdet 100 mg/m³ CO under sammanlagt 61 halvtimmesperioder under 5 av de 8 månader som panna 14 var i drift under året. Under år 2020 har begränsningsvärdet överskridits under sammanlagt 23 halvtimmesperioder under de tre månader som panna 14 varit i drift.

Vad gäller systemet för rening av rökgaser från panna 14 så har bolaget utöver åtgärder på SNCR-systemet även vidtagit vissa andra åtgärder i syfte att minska utsläppen av metaller och dioxiner till luft. Den enskilda åtgärd som tycks ha störst effekt är byte av fyllkroppar i adioxskrubbrarna vilket visar sig genom markant lägre dioxinhalter i rökgaserna vid de provtagningar som genomförts efter bytet. År 2018 var dioxinhalten i rökgaserna 0,095 ng/m³ vid årets första mätning och 0,007 ng/m³ vid den andra mätningen. Däremellan hade byte av adioxfyllkroppar skett. Under 2019 var dioxinhalterna fortsatt mycket låga, under 0,01 ng/m³ vid båda provtagningstillfällena under året. Även vid de provtagningar som gjorts under 2020 har dioxinhalten enligt bolagets redovisning legat långt under begränsningsvärdet 0,1 ng/m³. Dock tycks dioxinhalten uppvisa en stigande trend vilket troligen beror på att inget utbyte av adioxfyllkroppar skett under 2019.

Bolaget har redovisat sin ståndpunkt i frågan om eventuell begränsning av vilka bränslen som ska få användas i panna 14. Bolaget anser att det för panna 14 inte är skäligt att införa några ytterligare begränsningar av vilka bränslen som ska få användas i pannan eftersom man anser att pannan uppfyller kravet på bästa möjliga

teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken. Bolaget anser inte heller att det är skäligt att kräva att panna 14 förses med ytterligare rökgasrening i form av slangfilter med tillsats av kalk och aktivt kol. Man anser även att pannan uppfyller kraven i BAT-slutsatserna både vad gäller teknik och utsläppsnivåer (BAT-AEL). Bolaget har även föreslagit vilka slutliga villkor för utsläpp till luft och vatten från panna 14 som ska gälla. De föreslagna haltnivåerna för de olika parametrarna är i stort sett i nivå med de som gällt som provisoriska föreskrifter, dock med en föreslagen sänkning för några enstaka parametrar. Länsstyrelsen anser att det av den inlämnade redovisningen är svårt att utläsa om emissionerna till luft från panna 14 i dagsläget klarar de begränsningsvärden som anges som BAT-AEL i de gällande BAT-slutsatserna för avfallsförbränning. Detta eftersom månadsmedelvärden anges för flera av parametrarna där BAT-AEL är angiven som dygnsmedelvärde.

Vad gäller BAT-AEL för dioxiner och furaner har bolaget redovisat resultat från korttidsprovtagningar som utförts vid två tillfällen med sex månaders mellanrum, vilket är vad som krävs enligt nu gällande bestämmelser i FFA. I BAT 4 anges dock att långtidsprovtagning krävs om det inte kan visas att utsläppsnivåerna är tillräckligt stabila. Eftersom utsläppsnivåerna har varierat mellan olika provtagningstillfällen under olika år så bedömer länsstyrelsen att det kommer att krävas långtidsprovtagning av dioxinhalten i rökgaserna från panna 14. När det gäller kvicksilver så har utsläppen hittills mätts periodiskt i enlighet med kraven i FFA. I BAT 4 anges dock att kvicksilver ska mätas kontinuerligt om inte det avfall som förbränns har ett lågt och stabilt kvicksilverinnehåll. Sammanfattningsvis anser länsstyrelsen att bolaget inte har visat att emissionerna till luft från panna 14 i dagsläget uppfyller BAT-slutsatserna för avfallsförbränning i sin helhet. Vad gäller kravet på bästa tillgängliga teknik så kan länsstyrelsen konstatera att panna 14 och utrustningen omkring den har en annan utformning än den som panna 17 och panna 18 har. Ett exempel på detta är systemet för transport av bränsle till panna 14 från pannans bränslelager som nämnts ovan. Systemet är troligen inte ursprungligen byggt för transport av avfallsbränsle och är därför känsligare för störningar p.g.a. t.ex. ovidkommande material i bränslet vilket i sin tur kan medföra störningar även i driften av själva pannan. Som länsstyrelsen angett ovan så har också driftstörningar med höga CO-halter som följd inträffat på panna 14 vid ett flertal tillfällen under år 2018 och 2019 samt även vid ett antal tillfällen under 2020. Höga CO-halter tyder på sämre förbränningsförhållanden i pannan vilket också ökar risken för bildning av dioxiner. Länsstyrelsen ser positivt på de åtgärder bolaget vidtagit för att förebygga driftstörningar och ser också att de gett resultat. Dock har driftstörningar med höga CO-halter som följd inträffat även efter de vidtagna åtgärderna. Rökgasreningen på panna 14 har också förbättrats bl.a. genom ombyggnad av SNCR-utrustningen och förbättrad styrning av densamma. Avskiljning av dioxiner från utgående rökgaser tycks dock vara starkt beroende av att adioxfyllkropparna i skrubbrarna inte är mättade. Detta i sin tur kräver att bolaget antingen har rutiner för att kontrollera

utsläppen med täta intervall eller för att regelbundet byta fyllkroppar innan de blir helt mättade med föroreningar. Detta behov av att regelbundet byta fyllkroppar finns inte på panna 17 och 18 där kalk och aktivt kol automatiskt tillförs till det textila spärrfiltret.

Förtydligande av länsstyrelsens inställning

Av bolagets redovisning framgår att bolaget för panna 14 synes ha klarat att hålla emissionerna av de redovisade parametrarna under respektive värde på BAT-AELvärde enligt WI BAT.

När det gäller kravet på bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken hävdar bolaget att det, vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, dels är oskäligt att införa begränsningar i bränsleanvändningen och dels att det är oskäligt att förse panna 14 med motsvarande reningsutrustning som finns på panna 17 och 18. Bolaget har tidigare i målet hävdat att kostnaden för dessa åtgärder ska sättas i relation till den minskade drifttiden på panna 14 när panna 18 tagits i drift. Enligt bolagets uppgifter beräknas drifttiden på pannan minska från ca 7 000 timmar per år till ca 3 400 timmar per år när panna 18 tagits i drift. Bolagets tidigare bedömning av kraftigt minskad drifttid på pannan synes därmed stämma relativt väl med det faktiska utfallet. Enligt länsstyrelsens uppskattning kommer därför drifttiden under 2020 troligen med god marginal understiga 3 400 timmar. Så som länsstyrelsen uppfattat bolagets yrkande med anledning av den inlämnade prøvotidsredovisningen vill man att de nuvarande begränsningarna i bränsleanvändningen för panna 14, enligt provisorisk föreskrift P1 inte ska fortsätta att gälla.

Bolaget motsätter sig även länsstyrelsens yrkande om att blandat kommunalt avfall (tidigare benämnt hushållsavfall) med avfallskod 20 03 01 inte ska få eldas i pannan. Dessutom hävdar bolaget att en övergång till att huvudsakligen elda pannan med biobränsle skulle medföra oskäliga kostnader i förhållande till nyttan. Bolaget vill inte heller förse panna 14 med en rökgasrening som sannolikt ytterligare skulle minska utsläppen av dioxiner, furaner och tungmetaller till luft och man motsätter sig även Naturvårdsverkets krav på långtidsmätning av dioxiner och furaner.

Sammanfattningsvis vill bolaget, så som länsstyrelsen uppfattat det, kunna elda panna 14 med alla typer av brännbart avfall, inte vidta några ytterligare åtgärder för att ytterligare förbättra rökgasreningen och inte utföra några utökade kontroller av utsläpp av dioxiner och furaner till luft. Länsstyrelsen anser att bolagets yrkande inte kan bifallas i alla delar. Enligt länsstyrelsens uppfattning behöver någon typ av begränsning införas.

Om inte några begränsningar av bränslemixen eller årlig drifttid av pannan införs finns, enligt länsstyrelsens uppfattning, inga legala hinder för bolaget att köra panna 14 med avfallsbränsle betydligt fler timmar och med större effektuttag än vad som varit fallet under 2019 och hittills under 2020. Detta skulle i så fall sannolikt medföra en ökning av de totala utsläppen av dioxiner och furaner till luft från bolagets anläggning. I tillståndsdomen finns inte heller något villkor för det totala utsläppet av dioxiner och furaner från anläggningen som omfattar all drift. Utsläppen av dessa ämnen kan vara som störst vid start och stopp av pannan vilket, enligt BAT-slutsatserna, räknas som onormal drift. Vid onormal drift gäller inte BAT-AEL-värdena varför länsstyrelsen anser att det är angeläget att domstolen föreskriver ett begränsningsvärde för utsläpp av dioxiner och furaner till luft som omfattar all drift vid anläggningen. Länsstyrelsen har inget att erinra mot det föreslagna årsmedelvärdet för utsläpp av kväveoxider till luft från panna 14.

Länsstyrelsens slutliga yttrande

Bolaget anser i sitt bemötande att frågan om villkor för utsläpp av dioxiner till luft samt kontroll av dessa är avgjord genom mark- och miljödomstolens deldom den 14 oktober 2016. Enligt utredningsvillkor U1 i deldomen ska bolaget utreda storleken på utsläppen till luft och vatten från P14 efter att man har vidtagit de åtgärder med avseende på pannans rening som bolaget åtagit sig vid huvudförhandlingen. Domstolen anger särskilt i utredningsvillkoret att utsläppen av zink, dioxiner och furaner ska undersökas. Länsstyrelsen anser att domstolen därmed, med resultatet av utredningen som grund, bör kunna föreskriva begränsningsvärden för de redovisade utsläppen från pannan. Länsstyrelsen vidhåller i övrigt tidigare framförda yrkanden.

BOLAGETS BEMÖTANDE

Naturvårdsverket

Överskridanden av BAT-AEL avseende stoft

De förhöjda utsläpp av stoft som Naturvårdsverket hänvisat till berodde på driftstörningar i P14. BAT-slutsatser är tillämpliga på utsläpp under normal drift och inte på utsläpp vid driftstörningar. Att de förhöjda stoftutsläppen skulle ha inneburit överskridanden av BAT-AEL är således inte korrekt. Som framgår av prøvotidsredovisningen har bolaget vidtagit ett flertal åtgärder under 2019 i syfte att förebygga förhöjda utsläpp av stoft på grund av driftstörningar i P14. Några sådana utsläpp har inte förekommit under 2020.

Kontroll av dioxiner och furaner

BAT-slutsatsen avseende kontroll av dioxiner och furaner (BAT 4) utgör ett "annat försiktighetsmått" som enligt 1 kap. 10 § industriutsläppsförordningen inte ska gälla som begränsningsvärde utan endast beaktas i bedömningen av om verksamheten bedrivs i enlighet med 2 kap. 3 § miljöbalken. I denna bedömning ska det även ske en skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. En sådan bedömning/skälighetsavvägning är gjord av mark- och miljödomstolen i deldomen den 14 oktober 2016. Mark- och miljödomstolen kom därvid fram till att något villkor om utsläpp av dioxiner och furaner eller kontroll av detta utsläpp inte behövde föreskrivas, eftersom utsläppet var lågt och mätosäkerheten vid denna låga nivå stor. Inte heller föreskrevs något villkor om kontroll. BAT 4 kan därmed inte utgöra skäl till en begränsning av bränsleanvändningen i P14 enligt Naturvårdsverkets förslag.

Jämförelsen med BAT-AEL

En ny jämförelse, inklusive dygnsmedelvärden för utsläpp av stoft men utan validering, har bifogats. Även denna visar att utsläppen från P14 inte står i strid mot BAT, sedan de i provotidsredovisningen redovisade åtgärderna vidtagits.

Begreppen BAT och BMT

Bolaget är väl medvetet om skillnaden mellan begreppen BAT och BMT samt att det finns möjlighet att vid tillståndsprövning enligt miljöbalken föreskriva villkor för utsläpp som redan är reglerade genom BAT-slutsatser. Syftet med jämförelsen av utsläpp från P14 under 2019 med de BAT-slutsatser som gäller för pannan är att visa att BAT-slutsatserna uppfylls. Mark- och miljödomstolen är nämligen förhindrad att föreskriva villkor som ger utrymme för högre utsläpp än de begränsningsvärden som följer av gällande BAT-slutsatser. Det är dock inte BAT som ligger till grund för bolagets förslag till villkor, utan istället en bedömning avseende BMT enligt 2 kap. 3 § miljöbalken och en skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Bedömningen avseende BMT är gjord genom att undersöka vilka möjligheter som finns att minska utsläppen från P14 ytterligare. Ytterligare utsläppsminskningar bedöms kunna ske genom mer rening samt en begränsning av de bränslen som används i pannan. Bolaget har bedömt skäligheten av dessa åtgärder genom att väga kostnader mot nytta enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Slutsatsen i bedömningen, redovisad i bolagets inläga den 26 april 2016 samt i bolagets inläga den 27 juni 2016, är att åtgärderna innebär kostnader som inte står i rimlig proportion till nyttan, vilket innebär att åtgärderna är att betrakta som oskäligen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Det gäller inte minst den begränsning av bränslen som Naturvårdsverket yrkat.

Bolagets slutsatser

Bolagets provotidsredovisning, med de kompletteringar som redovisats ovan, visar att P14 uppfyller BAT-AEL enligt BAT-WI, även vid drift med blandat kommunalt avfall. BAT 4 (kontroll av dioxiner och furaner) är ett ”annat försiktighetsmått” som ska beaktas i bedömningen av om verksamheten bedrivs i enlighet med 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken. En sådan bedömning/skälighetsavvägning är gjord av mark- och miljödomstolen i deldomen den 14 oktober 2016 med det resultatet att något krav på kontroll enligt BAT-slutsatsen inte ställts. BAT kan därmed inte utgöra grund för det av Naturvårdsverket yrkade villkoret. Den begränsning av bränsleanvändningen som Naturvårdsverket yrkat skulle innebära kostnader som inte står i rimlig proportion till begränsningens nytta och är följaktligen oskälig enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Naturvårdsverkets yrkande ska därför avslås.

I remissyttrande den 26 maj 2016 yrkade Naturvårdsverket ett villkor om utsläpp av dioxiner och furaner från P17 och P18 avseende ett begränsningsvärde och ett krav på mer omfattande kontroll än vad som gäller enligt förordningen (2013:253) om förbränning av avfall. Vidare framhöll Naturvårdsverket att förbränning i P14 av blandat kommunalt avfall (vilket verket motsatte sig) förutsatte att ett motsvarande villkor skulle behöva föreskrivas även för P14. I deldomen den 14 oktober 2016 har mark- och miljödomstolen bedömt behovet av ett begränsningsvärde för utsläppet av dioxiner och furaner. Bedömningen omfattade även P14 (vilket framgår av näst sista stycket i domen), eftersom domstolen inte begränsade bränsleanvändningen för denna panna i enlighet med Naturvårdsverkets yrkande utan istället sköt upp frågan under provotid. Domstolens slutsats var att ett begränsningsvärde inte var motiverat med hänsyn till pannornas utformning och deras höga driftsäkerhet. Dessutom bör noteras att utsläppet av dioxiner och furaner är i samma storleksordning som motsvarande utsläpp från P17 och P18. Under 2019 var det till och med avsevärt lägre (0,0063 ng/m³ norm. torr gas jämfört med drygt 0,0091 respektive 0,0179 ng/m³ norm. torr gas, i samtliga fall räknat som medelvärde för de mätningar som utfördes under året). Mark- och miljödomstolen har således redan prövat frågan om begränsningsvärde för utsläpp av dioxiner och furaner och valt att inte föreskriva något sådant villkor för P14, trots att frågan om val av bränslen för denna panna inte är slutligt avgjord. Eftersom ett begränsningsvärde för utsläpp av dioxiner och furaner inte ansetts motiverat, bör det inte heller vara motiverat att föreskriva ett villkor om utökad kontroll av detta utsläpp. Att ett sådant villkor inte föreskrivits bör därmed inte kunna motivera den begränsning av bränsleanvändningen i P14 som Naturvårdsverket yrkat.

Mark- och miljööverdomstolen prövade i dom den 29 januari 2016 i mål M 2274-15 yrkanden från Naturvårdsverket med flera om att domstolen skulle föreskriva villkor för utsläpp av dioxiner och furaner från Sydsåkånes avfallsaktiebolags (SYSAV:s) anläggning vid Sjölanda i Malmö; dels ett begränsningsvärde i kg per

år, dels ett krav på kontroll genom kontinuerlig långtidsprovtagning. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att ett begränsningsvärde var motiverat, eftersom SYSAV:s anläggning är en av de största i Sverige och en av de anläggningar som förbränner flest avfallsslag som innehåller långlivade organiska föreningar. Vidare konstaterade domstolen att kontroll genom kontinuerlig långtidsprovtagning var att betrakta som bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Därefter övergick Mark- och miljööverdomstolen till att väga nyttan av att införa kontinuerlig långtidsprovtagning vid SYSAV:s anläggning mot kostnaderna härför, enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Domstolen fann att kostnaderna inte kunde betraktas som orimliga. I jämförelse med Sjölunda avfallsförbränningsanläggning är P14 en liten anläggning. Med den drifttid som P14 numera har, efter att P18 har tagits i drift, uppgår förbränningen av avfall under normala förhållanden till ca 20 000 ton per år, vilket kan jämföras med Sjölunda avfallsförbränningsanläggning som har kapacitet att förbränna 630 000 ton avfall per år. Vid en skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken framstår därför kostnaderna för en utökad kontroll av dioxiner och furaner vid P14 som orimliga, till skillnad från vad som kan ha varit fallet vid Sjölunda avfallsförbränningsanläggning.

Kostnaderna för en utökad kontroll av dioxiner och furaner vid P14 redovisades för mark- och miljödomstolen i den tekniska beskrivningen till tillståndsansökan som grund för den skälighetsbedömning som domstolen sedan genomförde och som resulterade i att något villkor avseende dioxiner och furaner inte föreskrevs. Deldomen avseende anläggningen i Boden meddelades efter det att Mark- och miljööverdomstolens dom avseende SYSAV:s anläggning vunnit laga kraft.

Länsstyrelsen

Effekten av vidtagna åtgärder

Bolaget delar inte länsstyrelsens uppfattning om att vidtagna åtgärder skulle ha haft tydlig effekt endast vad avser utsläppet till luft av kväveoxider. Bolaget har även vidtagit åtgärder avseende utsläppet av stoft. Vidare har åtgärder vidtagits avseende utsläppen till vatten. Inte heller delar bolaget uppfattningen att åtgärdernas långsiktiga effekt skulle vara osäker.

Kortare drifttider för P14 med P18 i drift

Som länsstyrelsen riktigt angett har drifttiden för P14 blivit kortare sedan P18 togs i drift. Den kortare drifttiden har dock inte lett till fler start och stopp av pannan. Inte heller finns det något som tyder på att den kortare drifttiden skulle ha lett till en ökad risk för driftstörningar. Risken för driftstörningar har snarare minskat, i takt med att bolaget vidtagit åtgärder till förebyggande av denna risk. Dessutom är

riskerna för driftstörningar inte kopplade till förbränningen av blandat kommunalt avfall så att ett förbud mot sådan förbränning skulle leda till en riskminskning. Driftstörningar inträffar framför allt i bränslehanteringen, och enligt bolagets erfarenheter är blandat kommunalt avfall inte svårare att hantera än det övriga avfall som används i P14. Bolagets förslag till villkor är baserat på bestämmelsen om BMT i 2 kap. 3 § miljöbalken men också på en skälighetsbedömning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Bolaget har utgått från de utsläpp som bedöms ske i framtiden, inklusive utsläpp vid icke-normal drift, samt därefter bedömt om det är tekniskt möjligt enligt 2 kap. 3 § miljöbalken att minska utsläppen och om möjliga utsläppsminskningar är skäliga enligt 2 kap. 7 §. Slutsatsen i bedömningen är att ytterligare utsläppsminskningar är möjliga genom olika åtgärder, bland annat genom att begränsa de bränslen som ska få användas i P14. De ytterligare åtgärderna skulle dock innebära kostnader som inte står i rimlig proportion till nyttan. De bedöms därför som oskäliga enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Det gäller inte minst en begränsning av bränsleanvändningen enligt länsstyrelsens yrkande.

Överskridanden av begränsningsvärden för CO i FFA

Länsstyrelsen har hänvisat till ett antal överskridanden under 2018 och 2019 samt under 2020, fram till och med maj, allt redovisat av bolaget i miljö- och månadsrapporter, vilka bifogats länsstyrelsens yttrande. I FFA har CO reglerats genom 66 §. I denna bestämmelse ställs krav i två punkter. I den första punkten anges ett dygnsmedelvärde. I den andra punkten anges ett halvtimmesmedelvärde (2 a) och ett tiominutersmedelvärde (2 b). Den andra punkten är uppfylld om verksamhetsutövaren innehåller antingen halvtimmesmedelvärdet eller tiominutersmedelvärdet. Med andra ord, en överträdelse föreligger endast om båda värdena överskrids och om överskridandena sker samtidigt. I de bifogade miljö- och månadsrapporterna har bolaget redovisat samtliga överskridanden som skett av de i punkt 2 angivna värdena, inte bara de fall då halvtimmes- och tiominutersmedelvärderna överskridits samtidigt. Bolaget har nu korrigerat månadsrapporterna så att de avser endast tillfällena då 2 a) och 2 b) överskridits samtidigt. Korrigerade månadsrapporter för 2019 och 2020 är bifogade. Av de korrigerade månadsrapporterna framgår att värdena i 66 § 2 a) och 2 b) överskridits samtidigt två gånger under 2019 och en gång hittills under 2020. Kraven på CO i 66 § FFA är svåra att uppfylla, vilket uppmärksammats av Naturvårdsverket i en skrivelse till Miljö- och energi-departementet i september 2014. Av skrivelsen framgår att överskridanden skett vid ett flertal anläggningar i Sverige. Regleringen av CO i 66 § FFA syftar till att säkerställa en god förbränning i pannan för att undvika utsläpp av dioxiner och furaner samt kolväten. Det är inte utsläppet av CO i sig som är skadligt för miljön. Vid P14 finns utrustning för avskiljning av dioxiner och furaner som säkerställer att utsläppet av dessa ämnen hålls låga, även vid förhöjda CO-utsläpp. Utsläppet av kolväten mäts kontinuerligt. Resultatet av dessa mätningar visar på låga utsläpp,

också vid de tre tillfällen under perioden från och med 2019 och till och med maj 2020 som utsläppet av CO varit förhöjt. Bolaget har vidtagit ett flertal åtgärder i syfte att förebygga risken för driftstörningar som skulle kunna påverka förbränningen i P14 negativt. Genom dessa åtgärder bedöms risken för förhöjda CO-värden ha reducerats väsentligt. Som angivits ovan bedöms driftstörningar kunna uppkomma framför allt i bränslehanteringen, och blandat kommunalt avfall är inte svårare att hantera än annat avfall som hanteras vid P14.

Jämförelse med BAT-AEL

I jämförelsen med BAT-AEL har bolaget inte redovisat dygnsmedelvärden för utsläpp av HCl, SO₂, CO eller TVOC. En ny version med dygnsmedelvärden redovisade bifogas.

Dioxiner och furaner

BAT-slutsatsen om kontroll av dioxiner och furaner i BAT-WI (BAT 4) utgör ett "annat försiktighetsmått" som enligt 1 kap. 10 § industriutsläppsförordningen ska beaktas i bedömningen av om verksamheten bedrivs i enlighet med 2 kap. 3 § miljöbalken. En sådan bedömning är gjord av mark- och miljödomstolen i deldomen den 14 oktober 2016 med det resultatet att något krav på kontroll enligt BAT-slutsatsen inte ställts. Det gäller oavsett vilket bränsle som används i P14. BAT 4 kan därmed inte utgöra skäl till en begränsning av bränsleanvändningen i P14 enligt länsstyrelsens förslag. Utsläppen av dioxiner och furaner är dessutom låga genom den avskiljning som sker vid P14. Det är riktigt att avskiljningen är beroende av att det sker kontroll av utsläppet med täta intervall eller att det finns rutiner för regelbundet byte av adioxfyllkroppar. Bolaget har valt det senare alternativet. De rutiner som finns upprättade ses regelbundet över för att säkerställa att adioxfyllkropparna byts ut innan de är mättade.

Villkor för utsläpp av kväveoxider

Bolaget accepterar ett årsmedelvärde för utsläpp av kväveoxider om 130 mg/Nm³. Ett strängare begränsningsvärde bör inte föreskrivas med hänsyn till P14:s korta drifttid. Om driftstörningar med förhöjda utsläpp som följd skulle inträffa under år med kortare drifttid än normalt, blir påverkan på årsmedelvärdet förhållandevis stor, vilket motiverar en större säkerhetsmarginal än normalt.

Bolagets slutsatser

Som bolaget uppfattat det har länsstyrelsen som grund för sitt förslag till villkor gjort gällande att drift av P14 med blandat kommunalt avfall skulle stå i strid mot

BAT (däribland BAT 4 avseende kontroll av dioxiner och furaner), kraven avseende CO i FFA samt kravet på bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken. Bolaget har visat att drift av P14 med blandat kommunalt avfall och med de villkor som bolaget föreslagit inte står i strid mot de BAT-slutsatser som innebär begränsningsvärden (BAT-AEL). BAT 4 är ett "annat försiktighetsmått" som ska beaktas i bedömningen av om verksamheten bedrivs i enlighet med 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken. En sådan bedömning/skälighetsavvägning är gjord av mark- och miljödomstolen i deldomen den 14 oktober 2016 med det resultatet att något krav på kontroll enligt BAT-slutsatsen inte ställts. BAT kan därmed inte utgöra grund för det av länsstyrelsen yrkade villkoret, Vad beträffar 66 § FFA har det förvisso förekommit överskridanden, dock inte i den omfattning som länsstyrelsen gjort gällande. Det finns inget som tyder på att ett villkor med förbud mot förbränning av blandat kommunalt avfall skulle minska risken för överskridanden eller minska utsläppen av dioxiner och furaner eller kolväten vid sådana överskridanden. Inte heller 66 § i FFA kan således motivera det av länsstyrelsen föreslagna villkoret. Bolaget har gjort en bedömning av utsläppen från P14 med avseende på BMT enligt 2 kap. 3 § miljöbalken genom att undersöka vilka möjligheter som finns att minska utsläppen från P14 ytterligare. Ytterligare utsläppsminskningar bedöms kunna ske genom mer rening samt en begränsning av de bränslen som används i pannan. Bolaget har bedömt skäligheten av dessa åtgärder genom att väga kostnader mot nytta enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Bolaget har därvid kunnat konstatera att åtgärderna innebär kostnader som inte står i rimlig proportion till nyttan, vilket innebär att åtgärderna är att betrakta som oskäliga enligt 2 kap. 7 §. Det gäller inte minst den begränsning av bränslen som länsstyrelsen yrkat. Länsstyrelsens yrkande ska därför avslås. Bolaget accepterar ett årsmedelvärde för utsläpp till luft av kväveoxider om 130 mg/Nm³.

Drifttiden för P14 från och med januari 2018 till och med mars 2020 har redovisats i bolagets prövotidsredovisning den 15 april 2020. P14 har inte varit i drift sedan dess. Det framgår att drifttiden för P14 under 2019 uppgick till 3 019 timmar och att den hittills under 2020 uppgått till 1 574 timmar. Bolaget räknar med en drifttid för P14 - med förbränning av avfallsbränslen exklusive vad som är undantaget enligt 17 § 1-6 p. förordningen om förbränning av avfall - om ca 3 400 timmar, vilket är i överensstämmelse med vad bolaget uppgett tidigare. Detta gäller under normala förhållanden. Vid långvariga haverier i de andra pannorna kan längre drifttider förekomma.

Bolaget är bundet vid ovanstående uppgifter genom det allmänna villkoret. Något särskilt villkor behöver inte föreskrivas. Med hänsyn till den begränsning av drifttiden för P14 som följer av det allmänna villkoret behöver något villkor om förbud mot att förbränna blandat kommunalt avfall inte föreskrivas. Ett förbud skulle dessutom innebära att det avfall som omfattas av förbudet skulle behöva

transporteras längre sträckor och i värsta fall behöva omhändertas på annat, från miljösynpunkt sämre sätt. Länsstyrelsens förstahandsyrkande ska därför avslås. Frågan om villkor för utsläpp av dioxin och furaner är redan avgjord genom mark- och miljödomstolens dom den 14 oktober 2016. Andrahandsyrkandet ska därför avvisas. Tredjehandsyrkandet bör avslås, eftersom den begränsning som yrkandet avser redan följer av det allmänna villkoret.

Det är riktigt att U1 i den tidigare domen innebär en skyldighet för bolaget att utreda utsläpp av dioxiner och furaner. Av domskälen framgår dock att denna skyldighet avser utsläpp av dioxiner/furaner med renat rökgaskondensat, det vill säga till vatten. Den avser således inte utsläpp av dioxiner/furaner till luft. Bolaget vidhåller därför sin ståndpunkt att frågan om villkor för utsläpp av dioxiner/furaner till luft redan är slutligt avgjord.

DOMSKÄL

Inledning

Vad gäller den uppskjutna frågan om slutliga villkor för utsläpp till luft och vatten från P14 och om vad som får förbrännas i pannan liksom i vilken omfattning pannan ska få utnyttjas konstaterar mark- och miljödomstolen följande.

Både länsstyrelsen och Naturvårdsverket har gett uttryck för att provotiden kan avslutas. Vad gäller de slutliga villkoren är dock parterna inte helt överens. De frågor som har diskuterats under handläggningen av den nu aktuella provotidsutredningen har framför allt varit vilket avfall som får förbrännas i pannan samt utsläpp till luft av främst dioxiner och furaner.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att bolaget har genomfört de skyddsåtgärder avseende P14 man tidigare åtagit sig och genomfört den utredning som föreskrevs i tillståndsdomen den 14 oktober 2016. Den uppskjutna frågan om ytterligare villkor för utsläpp till luft och vatten från P14 och om vad som får förbrännas i pannan liksom i vilken omfattning pannan får utnyttjas kan därmed prövas. Bolaget har, förutom utredning av de parametrar som föreskrivs i den provisoriska föreskriften, även utrett förekomst av zink, dioxiner och furaner som finns i utsläppen från panna P14, såväl till luft som till vatten, samt vilket dygnsmedelvärde som uppnås för

stoff. Domstolen anser mot den bakgrunden att det finns förutsättningar att avsluta utredningen och den uppskjutna frågan så att de provisoriska villkoren P1-P4 kan ersättas av slutliga villkor.

Myndigheternas villkorsförslag

Naturvårdsverket har anfört att verket inte har något emot att de villkor som bolaget föreslagit fastställs. Däremot har man föreslagit ett villkor avseende en begränsning av vad som får förbrännas i panna P14.

Länsstyrelsen har i första hand yrkat att blandat kommunalt avfall, inte ska få eldas i panna P14. I andra hand har myndigheten yrkat att ett villkor föreskrivs med ett begränsningsvärde för utsläpp av dioxiner och furaner till luft som omfattar all drift vid anläggningen. Slutligen har länsstyrelsen i tredje hand yrkat att en begränsning av den årliga drifttiden med avfallsbränsle i panna P14 införs som ett nytt villkor i tillståndet. Denna begränsning skulle kunna anges till 3 400 timmar per år med möjlighet för tillsynsmyndigheten att medge undantag om det föreligger särskilda skäl. Länsstyrelsen har även ansett att begränsningsvärdet för kväveoxider till luft skulle kunna sänkas ytterligare, förslagsvis till 100 mg/Nm³, men har senare godtagit det av bolaget accepterade årsmedelvärdet om 130 mg/Nm³.

Bolaget har ansett att Naturvårdsverkets yrkande, liksom länsstyrelsens förstahands- och tredjehandsyrkanden, ska avslås. Länsstyrelsens andrahandsyrkande har bolaget ansett ska avvisas.

BAT

Domstolen konstaterar att sedan prövningen av den aktuella verksamheten har BAT-slutsatser för avfallsförbränning i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU fastställts (WI BAT). Dessa offentliggjordes den 3 december 2019 och den nu aktuella verksamheten omfattas av dessa.

Bolaget har anfört att den prøvotidsredovisning, med kompletteringar som ingetts, visar att P14 uppfyller BAT-AEL enligt WI BAT, även vid drift med blandat kommunalt avfall.

Domstolen har av det redovisade underlaget ingen annan uppfattning än att bolaget klarar BAT-AEL för redovisade utsläppparametrar. Hur anläggningen i stort uppfyller BAT slutsatserna är inte en fråga som domstolen har att beakta nu utan den kontrollen får snarare ske via tillsyn av verksamheten.

Utsläpp till vatten

Bolaget har föreslagit ett slutligt villkor för utsläpp till vatten där suspenderade ämnen, kvicksilver, kadmium, tallium, bly, krom, koppar, nickel, arsenik och zink inte får överstiga vissa årsmedelvärden. Vidare föreslås att pH ska ligga inom ett visst intervall.

Ingen av myndigheterna har haft några synpunkter i fråga om bolagets villkorsförslag i den delen. Naturvårdsverket har valt att inte yttra sig över villkoret. Länsstyrelsen har uppgett att med hänsyn till att pannan framöver troligen endast kommer att köras när värmebehovet är som högst vintertid så accepteras villkoret.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att bolagets förslag i grunden är detsamma som den provisoriska föreskriften med skärpta begränsningsvärden för kvicksilver, bly och arsenik med tillägg av zink. Domstolen noterar vidare att föreslagna begränsningsvärden ligger inom intervallet för BAT-AEL. Många av bolagets föreslagna begränsningsvärden ligger med väldigt god marginal i förhållande till uppmätta halter som redovisats. Trots att utrymmet synes vara väl tilltaget för ett flertal parametrar så instämmer domstolen med länsstyrelsen att värdena kan godtas utifrån förutsättningen att pannan inte ska användas mer än vid spetslast och vid driftstörningar av ordinarie pannor.

Utsläpp till luft och avfallstyper

Både Naturvårdsverket och länsstyrelsen har framställt yrkanden om att det ska regleras ytterligare vilka avfall som får förbrännas i förhållande till vad som gällde under prövotiden för P14. Länsstyrelsen har bland annat pekat på att CO-halten har överskridits många gånger under de senaste åren och menat att detta beror på driftstörningar och dålig förbränning och att det uppstår till följd av att blandat avfall förbränns. Blandat avfall kan innehålla till exempel metallskrot eller annat som ställer till problem i driften. Bolaget har uppgett att driftstörningarna har uppkommit framför allt i bränslehanteringen och att blandat kommunalt avfall inte är svårare att hantera än annat avfall som hanteras vid P14. Naturvårdsverket anser inte att bolaget har visat att det i P14 går att förbränna annat avfall än sådant avfall som omfattas av undantagen i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall (FFA), 17 § punkterna 1-3 och 6 FFA och samtidigt uppfylla kraven för vad som är att anse som bästa möjliga teknik (BMT) och BAT. Naturvårdsverket menar att verksamheten har överskridit den övre nivån i intervallet för utsläpp av stoft till luft vid ett antal tillfällen under 2019. Bolaget har framfört att stoftutsläppen berodde på driftstörningar i P14 och att BAT-AEL inte gäller för onormal drift samt att bolaget har vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med driftstörningarna.

Länsstyrelsen har framställt ett andrahandsyrkande om att ett villkor föreskrivs med ett begränsningsvärde för utsläpp av dioxiner och furaner till luft som omfattar all drift vid anläggningen. Bolaget har anfört att detta yrkande bör avvisas därför att frågan om villkor för utsläpp av dioxiner och furaner redan är avgjord genom mark- och miljödomstolens dom den 14 oktober 2016. Naturvårdsverket har förtydligt sin inställning avseende vad som får förbrännas i P14 samt kontroll av dioxiner och furaner och bland annat uppgett att verket anser att en förutsättning vid val av bränsle är att samtidigt bedöma effekterna av utsläpp till luft och nivån av kontroll samt att det därför är nödvändigt att dessa frågor prövas samlat. Naturvårdsverket har uppgett att verkets uppfattning är att för det fall att tillståndet inte förenas med villkor om kontroll av utsläpp av dioxiner och furaner ska förbränning av blandat kommunalt avfall inte vara tillåtet i P14. Bolaget har anfört att eftersom ett begränsningsvärde för utsläpp av dioxiner och furaner inte ansetts motiverat bör det

inte heller vara motiverat att föreskriva ett villkor om utökad kontroll av detta utsläpp. Att ett sådant villkor inte föreskrivits bör därmed inte kunna motivera den begränsning av bränsleanvändningen i P14 som Naturvårdsverket yrkat.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Mark- och miljödomstolen konstaterar att enligt U1 ska bolaget utreda storleken på utsläppen till luft och vatten från P14 efter att man vidtagit de åtgärder med avseende på pannans rening som man åtagit sig vid huvudförhandlingen och vidare ska, utöver de parametrar som nämns i de provisoriska föreskrifterna P2-P4, ”även utsläpp av zink, dioxiner och furaner undersökas”. Bolaget har under prövotiden också utrett storleken på utsläppen såväl till luft som till vatten av dioxiner och furaner och utredningen har i sin helhet ingetts till domstolen. I enlighet med vad som framkommit ovan har parterna olika uppfattning bl.a. huruvida frågan om ett begränsningsvärde av dioxiner och furaner till luft är slutligt avgjord redan i domen den 14 oktober 2016 och vad detta i så fall får för konsekvenser för prövningen i målet. Mot bakgrund av hur domslutet har utformats under rubrikerna ”Uppskov” och ”Utredningar”, bland annat utformningen av U1, menar domstolen att frågan om utsläpp av dioxiner och furaner inte kan anses vara slutligt avgjord. Hur domskälen i tillståndsdomen har formulerats förändrar inte den bedömningen. Frågan ingår därmed i domstolens prövning.

Sedan det anmälts att P18 tagits i drift har den pannan haft driftstörningar som medfört att P14 har använts för förbränning i en större omfattning är vad som är den planerade användningen av pannan, vilket är vid spetslast och vid behov av en reservpanna i värmeverket. Bolaget har menat att orsakerna till driftstörningarna nu har åtgärdats. Domstolen bedömer mot den bakgrunden att det inte finns anledning att tro annat än att P18 kommer att fungera väl framledes och vara huvudpannan vid anläggningen och att P14 enbart kommer att användas som tidigare avsetts. Antalet analysresultat på dioxiner och furaner är begränsat till två per år och det framgår inte av underlaget under vilka förbränningssituationer, normal eller onormal drift, dessa är provtagna. Det framstår dock som mest sannolikt att det är under normala driftförhållanden. Resultaten av analyserna visar att halterna ligger under de

föreskriva i förordning (2013:253) om förbränning av avfall samt under BAT-AEL. Domstolen instämmer med länsstyrelsen att överträdelser av CO halten visar på dåliga förbränningsituationer i pannan och att detta även kan medföra att halter av dioxiner och furaner ökar. Domstolen konstaterar att bolaget har genomfört en rad åtgärder för att komma tillrätta med driftstörningar och att de senaste mätningarna av redovisade emissioner också visar på detta.

Redan i domen den 14 oktober 2016 konstaterades att en förutsättning för att minimera uppkomsten av dioxiner och furaner vid förbränning är att temperaturen i utgående rökgaser uppgår till minst 850°C under två sekunder. Domstolen bedömer att det är lämpligt med ett villkor om att det vid förbränning av blandat kommunalt avfall ska vara säkerställt att dessa förutsättningar är uppfyllda. Domstolen finner inte skäl att föreskriva villkor om begränsning av vad som får förbrännas i panna P14 enligt Naturvårdsverkets yrkande eller länsstyrelsens förstahandsyrkande. Domstolen konstaterar vidare att bolaget menat att det är viktigt att adioxfyllkropparna byts i tid för att hålla utsläppsnivåer av dioxiner och furaner på mycket låga nivåer och att bolaget har infört rutiner om detta. Även domstolen konstaterar av prøvotidsredovisningen att nya adioxkroppar synes ha en stor inverkan på utsläppsnivåerna. Domstolen bedömer därför att det är lämpligt att det fastställs ett villkor om att en sådan rutin ska finnas. Domstolen finner inte skäl att föreskriva villkor i enlighet med länsstyrelsens andrahandsyrkande.

Bolaget har efter synpunkter från länsstyrelsen skärpt sitt föreslagna begränsningsvärde för utsläpp av NO_x och länsstyrelsen har accepterat detta utifrån förutsättningen att P14 endast ska köras när värmebehovet är som störst vintertid. Även domstolen finner detta lämpligt och fastställer villkoret.

Länsstyrelsen har, för det fall att domstolen inte bifaller vare sig myndighetens förstahands- eller andrahandsyrkande, i tredje hand yrkat på begränsning av drifttiden för panna P14. Bolaget har häremot anfört att drifttiden omfattas av det allmänna villkoret, där bolaget har angett en drifttid om 3 400 timmar per år vid normal drift men att detta kan överskridas vid långvariga haverier i de andra

pannorna. Mark- och miljödomstolen delar bolagets uppfattning att åtagandet faller under det allmänna villkoret, varför en begränsning av drifttiden inte kan anses behövlig.

Sammanfattningsvis bedömer domstolen, utifrån den utredning som har lagts fram och de villkor som domstolen nu beslutar om, att någon ytterligare begränsning av vad som får förbrännas i P14, utöver bilaga 2 i deldomen den 14 oktober 2016, inte är befogat.

Det skulle vara möjligt att genomföra ytterligare reningsåtgärder som fick till följd att utsläppen reducerades ännu mer. Mot bakgrund av den avsedda användningen av P14 delar dock domstolen bolagets bedömning att detta skulle medföra oskäligen kostnader vid en skälighetsbedömning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken och finner inte skäl för vidare reglering.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (MMD-001)

Överklagande senast den 15 april 2021.

Emma Örneby

Camilla Wolf-Watz

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Emma Örneby, det tekniska rådet Camilla Wolf-Watz samt de särskilda ledamöterna Robert Erixon och Stefan Marklund.



Hur man överklagar

Dom i mark- och miljödomstol som första instans

MMD-01

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Överklaga efter att motparten överklagat

Om ena parten har överklagat i rätt tid, har den andra parten också rätt att överklaga även om tiden har gått ut. Det kallas att anslutningsöverklaga.

En part kan anslutningsöverklaga inom en extra vecka från det att överklagandetiden har gått ut. Ett anslutningsöverklagande måste alltså komma in inom 4 veckor från domens datum.

Ett anslutningsöverklagande upphör att gälla om det första överklagandet dras tillbaka eller av något annat skäl inte går vidare.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.