

YTTRANDE

2020-06-12

Ärendenr:

NV-01415-19

Umeå tingsrätt

Mark- och miljödomstolen

mmd.umea@dom.se

Yttrande i mål nr M 1661-15 angående Bodens Energi AB:s redovisning av utredning avseende utsläpp till luft och vatten från panna P14 vid Bodens värmeverk i Bodens kommun

Med anledning av domstolens kungörelse (aktbilaga 100) av Bodens Energi AB:s (bolagets) redovisning (aktbilagorna 98-99) anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket begränsar sitt yttrande till frågor avseende bränsle i panna P14 samt utsläpp till luft.

1. Inställning och yrkanden

Naturvårdsverket anser att prövotiden kan avslutas. Naturvårdsverket har ingen erinran mot de av bolaget föreslagna villkoren för utsläpp till luft under förutsättning att Naturvårdsverkets villkor NV 1 föreskrivs.

Naturvårdsverket yrkar att ett nytt villkor NV1 föreskrivs enligt följande.

NV1 I panna P14 får endast sådant avfall som omfattas av 17 § punkterna 1-3 och 6 förordningen (2013:253) om förbränning av avfall förbrännas.

2. Grunder

Bolaget har inte 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. Under följande avsnitt ”Utveckling av talan” motiveras detta utförligare.

3. Utveckling av talan

3.1. 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 slutligt 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.

3.2. Bolagets redovisning

Bolaget har redovisat utsläpp till luft av stoft, kväveoxider och ammoniak, uttryckt som månadsmedelvärde, under åren 2017 till 2020. Bolaget har kompletterat redovisningen av utsläpp av stoft under 2019 med utsläpp uttryckt som dygnsmedelvärden. Vidare har bolaget redovisat utsläpp till luft för dioxiner och furaner under åren 2013 till 2020. Sammanfattningsvis konstaterar bolaget att vidtagna åtgärder har resulterat i utsläppsminskningar för de parametrar som utredningen omfattade, särskilt tydligt är det för utsläpp av kväveoxider.

Bolaget har även presenterat en jämförelse mellan utsläpp under 2019 med utsläppskrav som följer av BAT-slutsatser för avfallsförbränning (WI BATC). Redovisningen presenteras genom att bolaget har uppgett verksamhetens högsta respektive lägsta dygnsmedelvärde samt utsläpp under provtagningsperioden för de parametrar som saknar kontinuerlig mätning. Bolaget har, som nämnts ovan, även redovisat utsläpp av stoft under 2019 som dygnsmedelvärden varför det skulle vara möjligt att jämföra även dessa värden mot utsläppskrav i WI BATC. Bolaget uppger dock att presenterade värden¹ i är justerade med

¹ Figur 3 på sid. 6 i bolagets PM 2020-04-15, Slutredovisning av utredningsvillkor U1 i tillstånd enligt miljöbalken till verksamhet vid värmeverket i Boden, deldom daterad 2016-10-14 i mål nr

konfidensintervall enligt förordningen (2013:253) om förbränning av avfall (FFA). Naturvårdsverket anser att detta valideringsavdrag² inte ska göras vid en jämförelse med BAT-slutsatser med utsläppsvärden (BAT-AEL:er) i WI BATC.

3.3. Begreppen BAT och BMT

Naturvårdsverket menar att det är av stor vikt att man vid tillståndsprövning 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.

3.3.1. 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 tillståndsprövning 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 miljötilstånd 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.

M 1661-15 i mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt med rättelse enligt deldom daterad 2017-07-03 (aktbilaga 99).

² Av 51 § FFA framgår att genomsnittsvärden för halvtimmesperioder och tiominutersperioder ska valideras för mätosäkerhet genom att multiplicera genomsnittsvärdet för dygn i fråga om stoft med 0,7.

3.3.2. *Bolagets redovisning av BAT*

I bolagets redovisning är utgångspunkten att blandat kommunalt avfall ska användas som bränsle i P14. Detta innebär att P14 klassificeras som en avfallsförbränningsanläggning som omfattas av WI BATC. Bolaget har, som nämns ovan, redovisat att verksamheten uppfyller BAT, och WI BATC.

Naturvårdsverket kan dock konstatera att bolagets redovisning är avgränsad till rökgasrening samt för verksamheten relevanta BAT-AEL:er. 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.

3.3.3. *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).

Den 17 augusti 2017 offentliggjordes LCP BATC och den 3 december 2019 offentliggjordes WI BATC. Utgångspunkten är att samförbränningsanläggningar omfattas av LCP BATC och att avfallsförbränningsanläggningar omfattas av WI BATC, det finns dock några undantag som framgår av respektive BAT-slutsatsdokuments tillämpningsområde.

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.

3.4. 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 avserutsläpp 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.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjuristen Linda Ålander och tekniska handläggaren Elin Sieurin, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Elin Sieurin

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.