



PARTER

Sökande

Holmen Paper AB, 556005-6383
Bravikens Pappersbruk
601 88 Norrköping

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

SAKEN

Ansökan om villkorsändring gällande verksamheten vid Bravikens pappersbruk, Norrköpings kommun

Avrinningsområde: 66/67 N: 6500631 E: 573297 SWEREF99 TM

Verksamhetskod: 21.10i IED

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen bifaller ansökan och ändrar villkor 2 och 3 i tillståndsbeslutet meddelat i deldom den 19 december 2002 i mål nr M 455-01 med senaste ändring i dom den 13 oktober 2017 i mål M 1900-17 enligt följande.

Villkor 2 och 3 ska ha följande lydelse:

2. Utsläppet av COD (mätt som SS 028142 eller motsvarande likvärdig metod) får uppgå till högst 6,5 ton per dygn i medeltal för år. Det får som riktvärde* i medeltal för månad inte överstiga 5,5 ton per dygn under tiden maj - september och 8,0 ton per dygn under tiden oktober - april. Villkoret gäller in till dagen för idrifttagande av den nya pappersmaskinen PM54. (Jfr punkt A och P1 under uppskjutna frågor).

Utsläppet av COD (mätt som SS 028142 eller motsvarande likvärdig metod) får under 2018, 2019 respektive 2020 uppgå till högst 8 ton per dygn i medeltal för år.

3. Utsläppet av suspenderat material (GF/A) får uppgå till högst 1,2 ton per dygn i medeltal för år. Det får som riktvärde* inte överstiga 1,5 ton per dygn i medeltal för månad. Villkoret gäller intill dagen för idrifttagande av den nya pappersmaskinen PM54.

Utsläppet av suspenderat material (GF/A) får under 2018, 2019 och 2020 uppgå till högst 1,5 ton per dygn i medeltal för år.

BAKGRUND

Bravikens pappersbruk (bolaget) ingår i Holmen Paper AB som i sin tur utgör en del av Holmen-koncernen. Bruket är beläget vid Bråviken på den yttre delen av Malmöhalvön utanför Norrköping. Förutom anläggningar för pappersproduktion finns vid bruket även bland annat en ångcentral, en hamnanläggning, en avloppsreningsanläggning och en industrideponi.

TIDIGARE BESLUT

I deldom 2002-12-19 av Växjö tingsrätt, miljödomstolen, mål nr M 455-01, erhöll Holmen Paper AB följande tillstånd.

Enligt 9 kap miljöbalken

att ta i drift en ny pappersmaskin, PM54,
att vid Bravikens Pappersbruk årligen tillverka högst 1 075 000 ton tidningspapper och närliggande kvaliteter samt 1 050 000 ton mekanisk massa, vari får ingå termomekanisk massa med högst 750 000 ton och returpappersmassa med högst 560 000 ton, att utföra för produktionsökningen erforderliga ändringar av anläggningarna, att uppföra en ny fastbränslepanna P4,
att utvidga bolagets deponi till en yta om ca 32 ha, och
att på området deponera ca 2,4 Mm³ avfall intill en höjd om +17 meter över havsytan

Enligt 11 kap miljöbalken

att bygga ut hamnen vid Bravikens Pappersbruk innefattande muddring och utfyllnad,
att verkställa utfyllnader för breddade körytor, och
att anlägga ny utloppstub för renat avloppsvatten från Bravikens Pappersbruk.

I domen föreskrevs därutöver bland annat villkor och prøvotidsföreskrifter i anslutning till beslut om att skjuta upp avgörandet av vissa frågor. Domen överklagades av bolaget. I dom 2005-01-27 avgjorde Miljööverdomstolen målet genom att bland annat upphäva av miljödomstolen föreskrivet villkor 17 samt ändra lydelsen av villkor 18.

I deldom 2008-02-29 förordnade miljödomstolen med upphävande av motsvarande tidigare prøvotidsförordnanden, att ytterligare slutliga villkor (villkor 23 - 25) skall gälla för verksamheten.

I deldom 2008-10-17 förlängdes igångsättningstiden för den nya fastbränslepannan samt upphävdes de delar av villkor 13 som rörde pannan.

Prövotidsfrågorna i del domen 2002-12-19 avsåg främst frågor kopplade till det eventuella uppförandet av en ny pappersmaskin respektive fastbränslepanna. Dessa enheter har dock aldrig uppförts. Mark- och miljödomstolen har i slutligt beslut 2013-02-18 avskrivit det mål inom vilket dessa prøvotidsfrågor handlades från vidare handläggning.

I dom 2015-06-26 lämnades bolaget tillstånd till ändrad produktion mot ljusare produkter inom de tillståndsramar och villkor som gäller för verksamheten i deldomen 2002-12-19 med senare tillägg och ändringar. Mark- och miljödomstolen ändrade samtidigt lydelsen av villkor 6 i det nämnda tillståndet.

I dom 2017-10-13 beviljade mark- och miljödomstolen bolagets begäran om tillfällig ändring av villkor 2 i deldomen 2002-12-19, på så sätt att utsläpp av COD under 2017 respektive 2018 tillåts uppgå till högst 8 ton per dygn i medeltal för år.

ANSÖKAN

Yrkande

Holmen Paper AB yrkar att villkorspunkterna 2 respektive 3 i miljödomstolens deldom 2002-12-19 föreskrivna begränsningsvärden för högsta tillåtna utsläpp av COD (villkor 2) respektive SÄ (villkor 3) ska ändras respektive kompletteras på det sätt och under de perioder som anges nedan med fet stil.

2. Utsläppet av COD (mätt som SS 028142 eller motsvarande likvärdig metod) får uppgå till högst 6,5 ton per dygn i medeltal för år. Det får som riktvärde* i medeltal för månad inte överstiga 5,5 ton per dygn under tiden maj - september och 8,0 ton per dygn under tiden oktober - april. Villkoret gäller intill dagen för idrifttagande av den nya pappersmaskinen PM54. (Jfr punkt A och P1 under uppskjutna frågor).

Utsläppet av COD (mätt som SS 028142 eller motsvarande likvärdig metod) får under 2018, **2019 respektive 2020** uppgå till högst 8,0 ton per dygn i medeltal för år.

3. Utsläppet av suspenderat material (GF/A) får uppgå till högst 1,2 ton per dygn i medeltal för år. Det får som riktvärde* inte överstiga 1,5 ton per dygn i medeltal för månad. Villkoret gäller intill dagen för idrifttagande av den nya pappersmaskinen PM54.

Utsläppet av suspenderat material (GF/A) får under 2018, 2019 och 2020 uppgå till högst 1,5 ton per dygn i medeltal för år.

Grunder

Bolaget åberopar oförutsedda omständigheter i förhållande till vad som kunnat förutsättas vid tidigare prövningar. Därmed finns formella förutsättningar att enligt 24 kap. 8 § miljöbalken ändra villkoren.

Utvecklande av talan

Bolaget erhöll 2015 ändringstillstånd för en ökad produktion av ljusa produkter, innefattande användningen av komplexbildare. Ändringen betingades av en snabbt växande marknad för tidningspapper. Utöver tillstånd till ökad användning av komplexbildare bedömdes då att inga andra ändringar av gällande miljövillkor var nödvändiga.

2015 tillverkade Braviken cirka 530 000 ton papper, varav ca 45 000 ton ljusa produkter i korta kampanjer (produkter med en ljushet av 68 % ISO och över). Sedan efterfrågan på och tillverkningen av ljusa produkter, liksom den genomsnittliga ljusheten på produkterna, som förutsett fortsatte att öka var produktionen av ljusa produkter 2017 nära 248 000 ton inom ramen för en totalproduktion av papper på drygt 521 000 ton. Prognosen för år 2019-2020 är att totalproduktionen av papper kommer att vara ca 545 000 ton per år, varav cirka 400 000 ton ljusa produkter per år. Sedan 2017 sker tillverkningen av ljusa produkter regelmässigt i långa perioder.

Den ökade tillverkningen av ljusa produkter har i sig medfört en högre generering av COD i processen, vilket i sin tur har medfört att belastningen på bolagets reningsanläggning ökat.

I början av 2017 fungerade inte reningsutrustningen på normalt sätt, vilket ledde till att utsläppen av COD ökade och gällande riktvärde på månadsbas överskreds under februari och mars. Bolaget bedömde att gällande begränsningsvärde för COD på årsbas, 6,5 ton per dygn, kunde komma att överskridas för 2017 och 2018. Bolaget ansökte därför om en ändring av villkorspunkten 2 i deldomen 2002- 12-19 innebärande att det föreskrivna begränsningsvärdet för högsta tillåtna utsläpp av COD om 6,5 ton per dygn i medeltal för åren 2017 och 2018 skulle tillåtas uppgå till 8,0 ton per dygn i medeltal. Ansökan medgavs i dom 2017-10-13.

Under 2017 genomförde bolaget ett antal åtgärder i processen och reningsanläggningen i syfte att minska utsläppen. Till följd av detta kunde det genomsnittliga utsläppet av COD för 2017 begränsas till 6,4 ton/dygn och det ändrade villkoret behövde inte utnyttjas. Även runt årsskiftet 2017/2018 har emellertid driften i reningsanläggningen varit störd, vilket har föranlett att utsläppen av COD ökat och riktvärdet överskridits under perioden januari - mars 2018. Även riktvärdena för SÄ och fosfor (P) överskreds under denna period. Funktionen hos reningen har under våren/försommaren åter normaliserats. Orsakssammanhangen bakom den instabila driften i reningsanläggningen som inträffat kring årsskiftena 2016/2017 och 2017/2018 är inte klarlagda.

I tillägg till redan genomförda åtgärder 2017, och vissa åtgärder som för närvarande är under genomförande, har bolaget beslutat att komplettera den befintliga reningsanläggningen med en så kallad "Moving Bed Biofilm Reactor" (MBBR-steg). Ett investeringsbeslut motsvarande 20 Mkr har fattats och en anmälan rörande kompletteringen har 2018-05-21 tillställts länsstyrelsen. Till MBBR-steget planeras avloppet från TMP-fabriken att ledas efter att det renats med mikroflotation. COD-mängden i avloppet motsvarar ungefär halva den COD-mängd som totalt genereras i processen. Denna andel bedöms kunna reduceras med cirka 40 procent i MBBR-steget innebärande att belastningen på den befintliga reningsanläggningen förväntas kunna reduceras med ungefär 10 ton per dygn med MBBR-steget i full drift. För att nå dit behöver dock först hela bolagets framtida avloppsrening - MBBR steg, försedimentering, utjämningsbassäng, selektorsteg, aktiv slamsteg och kemisk fällning - optimeras och samtrimmas.

MBBR-steget planeras bli taget i drift vid årsskiftet 2018/2019, för att därefter trimmas in. Anläggningen beräknas kunna arbeta med full kapacitet från halvårsskiftet 2019. Därefter måste hela avloppsreningen - MBBR steg, försedimentering, utjämningsbassäng, selektorsteg, aktiv slamsteg och kemisk fällning - optimeras och samtrimmas. Arbetet kan behöva fortsätta även under 2020. Senast från slutet av 2020 bedöms dock den kompletterade reningsanläggningen vara samtrimmad och i stabil drift, varför utsläppen därefter ska komma att ligga inom de normalt gällande begränsningsvärdena.

Mot den angivna bakgrunden har bolaget beslutat att ansöka om en tillfällig ändring av nuvarande begränsningsvärde för COD (villkor 2) även under 2019 och 2020 respektive för SÄ (villkor 3) under 2018, 2019 och 2020.

Miljökonsekvenser av en tillfällig ändring

Utsläppet av COD till recipienten Bråviken beräknas uppgå till 7,5 ton per dygn under 2018, 2019 och 2020, att jämföra med 6,4 ton per dygn för 2017 vid en pappersproduktion om 248 000 ton/år ljusa produkter. Motsvarande siffra för SÄ under 2018, 2019 och 2020 är 1,5 ton per dygn, att jämföra med 1,15 ton per dygn under

2017 vid angivna produktionsmängder och ca 0,5 ton per dygn under 2015 och 2016.

För tillverkning av massa och papper träder så kallade BAT-slutsatser i kraft i slutet av september 2018. Övre BAT-AEL värden för COD och SÄ har beräknats för den planerade produktionen 2018, 2019 och 2020. Beräknade utsläpp av COD till recipienten, liksom förslaget till tillfälligt ändrat villkor, ligger med viss marginal under dessa värden. Beräknade utsläpp av SÄ till recipienten, liksom förslaget till tillfälligt ändrat villkor, ligger däremot över de beräknade värdena. Den nu ansökta tillfälliga villkorsändringen är emellertid föranledd av problem orsakade av perioder som representerar onormal drift i reningsanläggningen men har inte räknats bort från redovisningen. 2017 var utsläppen av SÄ till recipienten 1,15 ton per dygn, men om perioden januari-mars 2017 räknas bort blir årsgenomsnittet för SÄ 0,64 ton per dygn, vilket motsvarar det övre BAT-värdet beräknat på verklig pappersproduktion 2017.

Av redovisningen i miljökonsekvensbeskrivningen framgår sammanfattningsvis att utsläppen av COD till recipienten på samma sätt som bedömdes 2017 bedöms ha en marginell inverkan på recipientens miljöförhållanden i jämförelse med belastningen från Motala Ström, vilket inte skulle ändras efter de tillfälliga villkorsändringarna för COD under 2019 och 2020.

Vad gäller utsläpp av SÄ under 2018, 2019 och 2020 indirekt mätt som påverkan av siktdjupet bedöms den tillfälliga villkorsändringen inte ändra miljöförhållandena i inre Bråviken.

Villkorsändringar enligt ansökan bedöms inte heller försämra någon relevant biologisk kvalitetsfaktor, försämra nuvarande kemisk ytvattenstatus eller ekologisk status eller hindra att miljökvalitetsnormen för vare sig ekologisk status eller kemisk ytvattenstatus uppnås i recipienten.

Den pågående omställningen av produktionen vid bolagets pappersbruk från ett tidningspappersbruk till ett kostnadseffektivt specialpappersbruk har skapat förutsättningar för långsiktig överlevnad. I ansökan om villkorsändring 2017 framhöll bolaget att värdet av den produktion som den då sökta villkorsändringen kunde beräknas överstiga 100 Mkr för 2017 oräknat ett sannolikt men svårbedömt bortfall av framtida intjäning genom förlorat kundförtroende. Med den betydligt större beräknade produktionen av ljusa produkter under 2018-2020 som nu är aktuell kan värdet av ett potentiellt direkt produktionsbortfall beräknas till minst samma belopp.

INKOMNA YTTRANDEN

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Havs- och vattenmyndigheten har avstått från att yttra sig i målet.

Länsstyrelsen i Östergötlands län motsätter sig inte de begärda villkorsändringarna men anför bl.a. att en eventuell framtida permanentning av dessa utsläppsnivåer under inga omständigheter kan accepteras med tanke på situationen i Bråviken. Svårigheterna att innehålla villkorsnivåer i enlighet med deldomen från 2002-12-19 kan härledas till förändringar i produktionen. Nuvarande tillstånd är närmare 16 år gammalt och med de förändringar som genomförts eller planeras, finns tungt vägande skäl för en omprövning av tillståndet för verksamheten, med möjlighet att se över och anpassa villkoren till nya förutsättningar. Frågan är om befintliga system för vattenrening är optimalt utformade för nuvarande produktionsförhållanden. Det är angeläget att åtgärder vidtas vid pappersbruket och att bästa möjliga teknik används för att minska utsläppen. Bolaget har som nämnts ovan vidtagit åtgärder för att minska utsläppen och ytterligare åtgärder planeras. Länsstyrelsen är även denna gång tveksam till om föreslagna åtgärder är tillräckliga för att klara gällande begränsningsvärden och BAT-AEL:er. Även om så skulle bli fallet bör ett större grepp tas för att se vilka möjligheter som finns att närma sig de nedre BAT-AEL-värdena, vilka beskriver utsläpp efter nyttjande av bästa möjliga teknik. Länsstyrelsen anser att en omprövning av hela verksamheten bör ha inletts senast under 2020.

Byggnads- och miljöskyddsnämnden i Norrköpings kommun har inget att erinra.

SÖKANDENS BEMÖTANDE

Bolaget delar länsstyrelsens inställning att en framtida permanentning av nu ansökta utsläppsnivåer är inte aktuell eller önskvärd.

Bolaget har viss förståelse för länsstyrelsens oro med hänsyn till de bedömningar bolaget gjorde i ansökan om villkorsändring 2017 i mark- och miljödomstolens mål M 1900-17 om vilka åtgärder som behövdes för att åter innehålla villkoren och nu föreliggande situation med behov av ytterligare åtgärder och utvidgade tillfälliga villkorsändringar. Samtidigt kan konstateras, dels att de åtgärder bolaget nu vidtar, framför allt den pågående installationen av en MBBR-anläggning för rening av delavlopp, är betydligt mer långtgående än de åtgärder som redovisades 2017, och dels att utsläppen till vatten under ett antal månader legat under motsvarande utsläpp under 2017 trots en något ökad produktion av ljusa produkter under innevarande år. Det finns därför i dag ingen anledning att tro att planerade åtgärder inte skulle vara tillräckliga för att nå uppsatta mål.

Bolaget har i ansökningshandlingarna beskrivit hur man ser på vad som krävs för att innehålla föreskrivna BAT-AEL och delar därmed inte länsstyrelsens bedömning av risken för att dessa BAT-AEL inte ska kunna innehållas, i vart fall inte efter att det pågående åtgärdsprogrammet genomförts. Även om BAT-AEL för skogsindustrin blir "bindande" från den 30 september 2018, innebär det inte att de begränsningsvärden som därefter gäller behöver innehållas omedelbart. Naturvårdsverket har i "Vägledning om BAT-slutsatser för produktion av massa, papper och kartong 2018-06-26" exempelvis angivit att en BAT-AEL anses innehållen om föreskrivet begränsningsvärde innehålls som medelvärde under perioden den 1 oktober 2018 till den 30 september 2019 och under kalenderåret 2019. Det kan dessutom framhållas att om ett överskridande faktiskt skulle inträffa medan åtgärdsprogrammet löper är vad som då åligger bolaget enligt 1 kap. 9 § industriutsläppsförordningen att vidta erforderliga åtgärder för att kunna följa begränsningsvärdet. Redan de åtgärder som nu genomförs har bland annat det syftet.

Visar det sig slutligen mot förmodan att ett dispensbehov kan föreligga finns, utgående från vägledningen, gott om tid för hantering av en ansökan därom.

Bolaget ser även för egen del ett inte alltför avlägset behov av ett förnyat tillstånd för verksamheten. Behovet kan främst kopplas till bolagets bedömning att utvecklingen mot produktion av en ökad andel ljusa produkter kommer att fortsätta. Utvecklingen innebär att denna produktion inom några år kan komma att överstiga den volym om ca 430.000 ton per år ljusa produkter som bolagets ansökan om ändrings-tillstånd för ökad sådan produktion 2014 i mark- och miljödomstolens mål nr M 4024-14 baserade sig på.

DOMSKÄL

Enligt 24 kap. 8 § miljöbalken får tillståndsmyndigheten på ansökan av tillståndshavaren ändra eller upphäva andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller tillståndsbeslut om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillstånd gavs.

Mark- och miljödomstolen anser sökanden visat att omställningen av produktionen genom ändringstillståndet meddelat den 26 juni 2015 har lett till oförutsedda störningar i reningsprocessen trots vidtagna och planerade åtgärder. Bolaget har nu föranstaltat om ytterligare reningssteg för att komma till rätta med problemen. Det får därför anses visat att ändringen påkallas av omständigheter som inte kunde förutses när tillståndet meddelades.

Remissmyndigheterna har inte haft något att erinra mot ansökan. Länsstyrelsen har emellertid anfört vissa tveksamheter om befintliga system för vattenrening är optimalt utformade för nuvarande produktionsförhållanden och att en omprövning av hela verksamheten är angelägen. Mot bakgrund av att en ny tillfällig villkorsändring

nu åter har aktualiserats anser domstolen att Länsstyrelsen har visst fog för denna inställning. Det ankommer på bolaget att tillse att man nu löser de uppkomna problemen. En ytterligare mildring av villkoren torde inte kunna motiveras med oförutsedda omständigheter.

Mot denna bakgrund, remissmyndigheternas inställning samt den relativt korta tiden det är fråga om och att den tillfälliga villkorsändringen inte riskerar att försvåra uppnåendet av miljökvalitetsnormerna för Bråviken eller på annat sätt medföra oacceptabla störningar för omgivningen anser domstolen att ansökan ska bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (MMD-01)

Överklagande senast den 22 oktober 2018.

Bengt Johansson

Carl-Philip Jönsson

I domstolens avgörande har deltagit f.d. rådmannen Bengt Johansson, ordförande, och tekniska rådet Carl-Philip Jönsson.



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 inom 3 veckor

Överklaga skriftligt 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 och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna 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.