

YTTRANDE
2017-09-04

Ärendenr:
NV-04470-17

Nacka tingsrätt
mark- och miljödomsstolen
mmd.nacka.avdelning4@dom.se

Yttrande i mål nr M 250-17 angående Vattenfall AB:s ansökan om tillstånd till fortsatt och ändrad verksamhet vid bolagets anläggningar i Boländerna i Uppsala kommun

Med anledning av domstolens kungörelse (aktilaga 8) av Vattenfall AB:s (bolagets) ansökan om tillstånd till fortsatt och ändrad verksamhet och med åberopande av medgivet anstånd till den 4 september 2017 anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av aktilagorna 1, 3, 4 och 5.

Vi begränsar vårt yttrande till frågor om komplettering och skärpning av begränsningsvärden för utsläpp till luft och vatten samt frågan om undantag från kravet om minst två sekunders uppehållstid över 850 grader enligt 32 § FFA.

1 Inställning och yrkanden

Naturvårdsverket har ingen erinran mot att tillstånd ges till sökt verksamhet och att verkställighetsförordnande föreskrivs under förutsättning att erforderliga villkor föreskrivs.

Naturvårdsverket yrkar utöver bolagets villkorsförslag att följande villkor föreskrivs.

Slutliga villkor (NV1, 2 och 3)

NV-1 Det totala årliga utsläppet av dioxiner och furaner till luft från Block 1, 4 respektive 5 får som årsmedelvärde för respektive block inte överstiga 0,10 nanogram per kubikmeter normal torr gas vid 11 % O₂.

Utsläppen ska fastställas efter kontinuerlig långtidsprovtagning som omfattar det totala årliga utsläppet av dioxiner och furaner. De ekvivalensfaktorer som framgår av 54 § i förordningen (2013:253) om förbränning av avfall (FFA) ska användas. Villkoret ska börja gälla 24 månader efter att tillståndet vunnit laga kraft.

NV-2 Inget avfall innehållande mer PCB än 50 mg/kg avfall får förbrännas.

NV-3 Utsläpp av kvicksilver i renad rökgas från Block 1, 4 respektive 5 får som årsmedelvärde inte överstiga 5 µg/Nm³ vid 11 % O₂. Mätning ska utföras minst en gång var tredje månad.

Naturvårdsverket yrkar härtill med ändring eller komplettering av bolagets villkorsförslag att följande villkor föreskrivs. Justeringarna är markerade med genomstrykningar och feta kursiveringar.

Slutliga villkor (bolagets villkorsförslag 2 – 5 och 10) med Naturvårdsverkets justeringar.

Utsläpp till luft

2. Utsläpp av kväveoxider (uttryckt som kvävedioxid) från HVC-pannan får inte överstiga ~~180~~ **140** mg/Nm³ som årsmedelvärde.
3. Utsläpp av kväveoxider (uttryckt som kvävedioxid) från den nya ångpannan får inte överstiga ~~150~~ **140** mg/Nm³ som årsmedelvärde.
4. Utsläpp av kväveoxider (uttryckt som kvävedioxid) från avfallsförbränningen Block 1 och 4 får inte överstiga ~~150~~ **130** mg/Nm³ som årsmedelvärde.
5. Utsläpp av kväveoxider (uttryckt som kvävedioxid) från avfallsförbränningen Block 5 får inte överstiga ~~75~~ **60** mg/Nm³ som årsmedelvärde.

Utsläpp till vatten

10. Utsläppen av metaller med vatten från rökgasrening vid avfallsförbränningen och den nya ångpannan får sammantaget inte överstiga följande årliga mängder:

Zn	75 kg
Pb	7,5 kg
Cr	7,5 kg
Ni	5 kg
Cd	0,75 kg
Hg	0,5 kg
Tl	5 kg
As	5 kg

Cu	7,5 kg
<i>Co</i>	<i>2,5 kg</i>

Naturvårdsverket yrkar slutligen att bolagets villkorsförslag 18 stryks.

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 bl.a. 2 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken krävs att tillståndet innehåller även de av Naturvårdsverket yrkade villkoren samt de ändringar och kompletteringar av bolagets villkorsförslag som Naturvårdsverket yrkar på.

Flera av Naturvårdsverkets villkorsyrkanden utgår från de villkor som idag gäller för verksamheten men som bolaget föreslår inte längre ska gälla. Vidare noterar Naturvårdsverket att bolaget i jämförelse med dess tidigare och senare återkallade ansökan, 2014-05-16 (ab 1 i mål nr M 2868-14), valt att mildra ett antal villkorsförslag samt att exkludera några villkorsförslag. Bolaget har inte motiverat varför villkoren inte längre skulle behövas respektive varför de behöver mildras. Vår bedömning är att de villkor vi yrkar på behövs för att uppfylla miljöbalkens krav. Under följande avsnitt ”Utveckling av talan” och under respektive fråga motiveras behovet utförligare.

3 Utveckling av talan

3.1. Bakgrund

Naturvårdsverket har i uppdrag att tillvarata miljöintresset och andra allmänna intressen i prövningsärenden och delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön¹. Vårt arbete med prövning syftar till att undvika nya miljöproblem och att bidra till långsiktig hållbarhet. Arbetet med tillståndsprövningar är resurskrävande. Vi gör därför ett urval av de ärenden där vi engagerar oss och prioriterar de ärenden där vi bedömer att miljönyttan av vårt deltagande blir störst.

Denna prövning avser en av de fem största anläggningarna för avfallsförbränning i Sverige vilka ger upphov till stor miljöpåverkan. Vi har därför valt att prioritera att delta i denna prövning.

Naturvårdsverket välkomnar att bolaget genom aktuell ansökan samlat avser att låta pröva bolagets samtliga förbränningsanläggningar på platsen.

3.2. Utsläpp av dioxiner och furaner till luft (NVI)

Naturvårdsverket har drivit frågan om begränsningsvärde för och kontinuerlig långtidsprovtagning av dioxiner och furaner vid avfallsförbränning utöver vad som följer av förordningen (2013:253) om förbränning av avfall (FFA) under lång tid och i flera prövningar. Kravet framfördes även i vårt yttrande 2015-03-09 i det senare avskrivna målet M 2868-14 angående de nu aktuella anläggningarna, se [Bilaga 1](#). Vi vidhåller och åberopar vad som då anfördes till stöd för vårt villkorsyrkande.

Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har sedan dess bifallit vår talan med samma krav angående avfallsförbränningsanläggningen i Sjölunda i Malmö och bedömt att kontinuerlig långtidsprovtagning av dioxiner och furaner får anses etablerad som metod och uppfylla kravet på bästa möjliga teknik enligt 2 kap 3 § miljöbalken. MÖD har även funnit att kostnaderna för kontrollen inte kan anses orimlig enligt 2 kap 7 § miljöbalken.²

Mängden hushållsavfall som förbränns i bolagets anläggning är 37 procent av den totala mängden bränsle. Andelen hushållsavfall är jämförbar med avfallsförbränningsanläggningarna i Västerås (40 procent) respektive Malmö (35 procent), se tabell 1. I dessa förbränningsanläggningar finns krav på att utsläppen av dioxiner och furaner till luft ska övervakas med kontinuerlig långtidsprovtagning och det totala årliga utsläppet begränsas med ett årsmedelvärde. Eftersom anläggningarna är jämförbara är MÖD:s bedömning i Sjölunda Malmö därför tillämpligt även på nu aktuell anläggning.

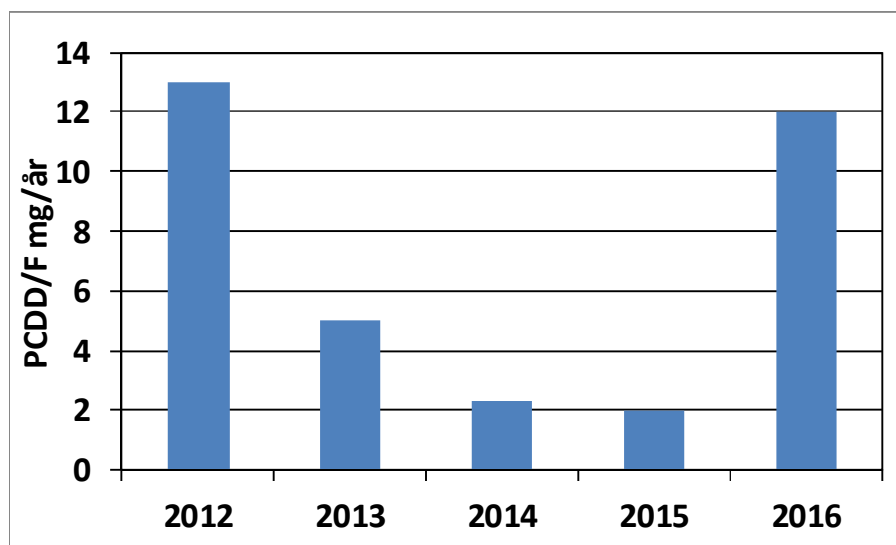
¹ Se 22 kap. 6 § miljöbalken och 3 § förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

² Se MÖDs dom 2016-01-29 i mål M 2274-15 och <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Rattsfall/Industri-Forbranning/Begransning-av-utslappen-av-dioxiner-och-furaner-genom-villkor-som-anger-hogsta-medelvarde-for-ar/>

Tabell 1. Förbränning av avfall och andelen hushållsavfall³ 2016 i avfallsförbränningsanläggningar i Malmö, Västerås och Uppsala.

Kommun	Anläggning	Tillfört avfall (ton)	
		Totalt	Varav hushållsavfall
Uppsala	Vattenfall AB Värme Uppsala	353 250	131 080
Malmö	Sysav förbränningsanläggning	569 700	199 260
Västerås	Västerås Kraftvärmeverk	287 880	115 150

Bolagets miljörapporter från 2012 – 2016 visar att den totala mängden dioxiner och furaner varierar mellan 2 till 13 mg/år, figur 1. Under åren 2008 till 2011 har den rapporterade mängden dioxiner och furaner varierat mellan 16 och 278 mg/år.



Figur 1. Årliga utsläpp av dioxiner och furaner till luft, miljörapporter 2012 – 2016

Den rapporterade mängden av dioxiner och furaner som släpps ut till luft är baserad på mätning vid ett fåtal tillfällen under året enligt 65 § FFA. Eftersom dessa mätningar sker sällan och under kort tid är dock osäkerheten betydande. Enligt den tekniska beskrivningen av avfallsförbränningens rökgasrening används inte heller några tekniker för rening av dioxiner och furaner (PCDD/F).

Naturvårdsverket vidhåller därför, som utvecklats i tidigare yttrande 2015-03-09 i mål nr M 2868-14 och ovan, att utsläppen av dioxiner och furaner måste begränsas och övervakas i enlighet med vårt villkorsyrkande NV1. För att undvika situationen som uppstått i Sjölanda, då villkoret inte medgav tid för installation av nödvändig mätutrustningen, föreslår Naturvårdsverket att en

³ http://www.avfallsverige.se/fileadmin/uploads/Rapporter/sah_2016_webb.pdf

rimlig övergångstid från det att tillståndet vunnit laga kraft till dess att villkoret ska börja gälla meddelas.

3.3. PCB-haltigt avfall (NV2)

Naturvårdsverket noterar att bolaget i villkorsförslag 13 nämner att ”Avfall som innehåller mer än en procent organiska halogenföreningar, uttryckt som klor, får inte förbrännas”. Dock har bolaget valt att inkludera avfall som innehåller PCB bland möjliga bränslen. Naturvårdsverket yrkar att det föreskrivs att inget avfall innehållande mer PCB än 50 mg/kg avfall får förbrännas, villkor NV2. Även detta krav framfördes och motiverades i Naturvårdsverkets yttrande 2015-03-09 i mål nr M 2868-14, Bilaga 1. Naturvårdsverket vidhåller vad som där anfördes.

3.4. Utsläpp av kvicksilver (NV3)

Utsläppen till luft av kvicksilver från avfallsförbränning får i nuvarande tillstånd som riktvärde vid mätning inte överstiga 0,025 mg/m³ norm torr gas vid 11 procent syrgashalt. Bolagets utsläpp av kvicksilver till luft, rapporterade i miljörapporterna 2012 till 2016, varierar mellan 0,01 – 0,40 µg/Nm³ vid 11 procent syrgashalt. Det högsta rapporterade värdet är knappt två procent av det nuvarande riktvärdet.

Vid bedömningen av vad som är rimliga utsläppsvillkor ska utgångspunkten vara vad som kan uppnås med bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Det åligger bolaget att driva anläggningen så att utsläppen så långt möjligt kan begränsas, vilket utsläppsvillkoren även syftar till att säkerställa. Den åtgärd som bolaget i första hand kan vidta är att säkerställa att de nuvarande låga utsläppen bibehålls. Genom att bolaget inte föreslår något villkorsförslag för kvicksilver kommer, om inte domstolen föreskriver ett särskilt begränsningsvärde, det begränsningsvärde som föreskrivs enligt FFA på 0,050 mg/Nm³ vid 11 procent syrgashalt att gälla. Detta begränsningsvärde är två gånger högre än det nu gällande riktvärdet.

Naturvårdsverket anser därför att utsläppet av kvicksilver fortsatt ska vara villkorsreglerat och yrkar på ett begränsningsvärde, NV3, med ett årsmedelvärde för utsläpp till luft av kvicksilver till 5 µg/Nm³ vid 11 procent syrgashalt. Naturvårdsverket föreslår att halten kvicksilver i rökgaserna ska mätas minst en gång var tredje månad, dels mot bakgrund att utsläppen av kvicksilver kan variera beroende på innehållet i avfallsbränslet, dels för att ge fler mätvärden för att kunna bilda ett tillförlitligt årsmedelvärde. Naturvårdsverket anser mot bakgrund av detta att det är skäligt att bolaget övervakar utsläppen med fler mätningar än vad som föreskrivs i FFA.

Upplysningsvis är begränsningsvärdet för utsläpp av kvicksilver till luft i de beslutade BAT-slutsatserna för stora förbränningsanläggningar (BREF LCP)⁴ 1-5 µg/Nm³ beräknat som ett genomsnitt under provtagningsperioden, se BAT 70 och BAT 27. Begränsningsvärdena enligt BAT-slutsatser gäller dock enbart vid normal drift och i detta fall för stora förbränningsanläggningar vid samförbränning och vid förbränning av fast biomassa och/eller torv.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2017:212:FULL&from=SV>

3.5. *Utsläpp av kväveoxider (bolagets villkorsförslag 2-5) med Naturvårdsverkets justeringar*

Naturvårdsverkets yrkande om skärpning av bolagets villkorsförslag grundar sig dels på vad Naturvårdsverket noterar i bolagets miljörapporter för åren 2012 – 2016 att rapporterade årsmedel för utsläpp av kväveoxider till luft är tre till fyra gånger lägre än de av bolaget föreslagna begränsningsvärden, dels på bolagets tidigare ansökan⁵, med där angivna skarpare villkorsförslag för utsläpp till luft av NOx.

Vid bedömningen av vad som är rimliga utsläppsvillkor ska utgångspunkten vara vad som kan uppnås med bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Det åligger bolaget att driva anläggningen så att utsläppen så långt möjligt kan begränsas, vilket utsläppsvillkoren även syftar till att säkerställa. Den åtgärd som bolaget i första hand kan vidta är att säkerställa att de nuvarande låga utsläppen bibehålls.

Naturvårdsverket anser att det inte finns skäl för de marginaler som begränsningsvärdena i bolagets villkorsförslag innebär i förhållande till de redovisade faktiska utsläppen. Naturvårdsverket anser mot denna bakgrund att utsläppsnivåerna i bolagets förslag till villkor för utsläpp till luft av kväveoxider är för höga och att det är rimligt att det föreskrivs skarpare begränsningsvärden i enlighet med Naturvårdsverkets villkorsyrkanden.

3.6. *Begränsningsvärde för utsläpp av kobolt till vatten (bolagets villkorsförslag 10) med Naturvårdsverkets justeringar*

Villkor för utsläpp av kobolt saknas i bolagets villkorsförslag. Detta trots att bolaget har ett utsläppsvillkor i nuvarande tillstånd för utsläpp till vatten av kobolt, ab 1 sid 8 villkor 10. Någon motivering till varför kobolt inte längre skulle behöva villkorsregleras återfinns inte i bolagets ansökan.

Naturvårdsverket anser att kobolt fortsatt ska vara reglerat och yrkar därför att det läggs till som villkor med samma begränsningsvärde som i bolagets nuvarande tillstånd.

3.7. *Grund för undantag saknas (bolagets villkorsförslag 18)*

Bolaget ansöker om undantag genom tillståndsvillkor från det generella kravet om minst två sekunders uppehållstid över 850 grader efter sista lufttillsats, enligt 32 § FFA. Bolaget hävdar att de måste vidta åtgärder vid förbränning som påverkar reningen av kväveoxider för att uppfylla bestämmelsen, se avsnitt 3.1 sista stycket i ansökan.

Enligt bestämmelsen kan undantag ges i fråga om en viss avfallskategori eller en viss termisk process. I fråga om avfallsförbränningsanläggningar får en sådan tillämpning dock inte medföra mer restprodukter eller högre halter av förorenande organiska ämnen i restprodukterna.

Ett undantag från tid och temperatur riskerar att påverka graden av destruktion av PCB och övriga klororganiska föreningar vid avfallsförbränning. Naturvårdsverket anser därför att ett undantag från två sekunders uppehållstid

⁵ Ansökan daterad 2014-05-16, ab 1 mål nr M 2868-14

vid 850 grader vid förbränning av avfall inte kan medges endast mot bakgrund av bolagets motivering att rening av kväveoxider kan påverkas negativt av stödbrännare i block 1 och 4.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschef Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjurist Ingrid Backudd samt teknisk handläggare Anders Törngren, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Anders Törngren

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.