



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

ÖVERKLAGANDE
2025-01-31

Ärendenummer
NV-00911-25

Mark- och miljööverdomstolen
svea.avd6@dom.se

Komplettering av överklagande av Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom den 19 december 2024 i mål nr M 3403-23 angående SSAB:s ansökan om nytt tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken till framtida stålproduktion inom SSAB:s befintliga verksamhetsområde m.m. inom Svartön i Luleå kommun

Med hänvisning till tidigare överklagande lämnar Naturvårdsverket följande precisering av yrkanden, grunder och utveckling av talan till stöd för sin talan.

1. Yrkanden

1.1. Prövningstillstånd

Naturvårdsverket yrkar att Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd.

1.2. Yrkanden i sak

Naturvårdsverket yrkar att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens avgörande, föreskriver följande villkor såvitt avser del C.

För att tydliggöra yrkandena anges initialt villkoret som mark- och miljödomstolen i förekommande fall föreskrivit med C följt av nummer i enlighet med mark- och miljödomstolens dom, därefter anger vi vårt yrkande såsom det benämndes i domen (dvs. NV följt av III och nummer). Det som skiljer vårt yrkande från de i domen föreskrivna villkoren är markerat vid tillägg med understruket respektive vid borttagning med genomstruket.

Buller

Naturvårdsverket yrkar i första hand att frågan om buller avgörs slutligt och att följande slutliga villkor förskrivs:

NVIII2 **Buller från verksamheten fram till och med 48 månader efter att tillståndet tagits i anspråk.**
Buller från verksamheten får inte ge upphov till högre ekvivalent ljudnivå utomhus vid bostäder än:

55 dB(A) dagtid (kl. 07.00–18.00)

50 dB(A) kvällstid (kl. 18.00–22.00)

45 dB(A) nattetid (kl. 22.00–07.00)

Den momentana ljudnivån nattetid får vid bostäder inte överstiga 55 dB(A).

Om ovanstående värden överskrids ska bolaget omgående underrätta tillsynsmyndigheten och snarast möjligt redovisa vilka skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som bolaget vidtagit och ämnar vidta för att överskridandet inte ska upprepas.

Buller från verksamheten från och med 49 månader efter att tillståndet tagits i anspråk.

Buller från verksamheten får inte ge upphov till högre ekvivalent ljudnivå utomhus vid bostäder än:

50 dB(A) helgfri måndag–fredag (kl. 06.00–18.00)

40 dB(A) nattetid (kl. 22.00–06.00)

45 dB(A) övrig tid

Den momentana ljudnivån vid bostäder får nattetid (kl. 22.00–06.00) inte överstiga 55 dB(A).

De angivna värdena ska kontrolleras genom mätning vid bullerkällorna (närfältsmätning) och beräkningar vid berörda bostäder. Kontroll ska ske senast 55 månader efter att ljusbågsugnen tagits i drift, eller så snart det har skett förändringar i verksamheten som kan medföra mer än obetydligt ökade bullernivåer och när tillsynsmyndigheten i övrigt anser att kontroll är befogad.

För det fall Mark- och miljööverdomstolen anser att frågan om utomhusbuller ska skjutas upp yrkar Naturvårdsverket i andra hand att följande slutliga villkor avseende inomhusbuller föreskrivs:

- NVIII2 Buller från verksamheten får inte, annat än vid enstaka tillfällen, och högst fem dygn per år, överstiga 30 dBA ekvivalentnivå eller 45 dBA maximal ljudnivå inomhus i bostäder, vård- och undervisningslokaler.
Buller från verksamheten får inte heller, annat än vid enstaka tillfällen, och högst fem dygn per år överstiga följande nivåer inomhus i bostäder, vård- och undervisningslokaler:

<u>Tersband [Hz]</u>	<u>31,5</u>	<u>40</u>	<u>50</u>	<u>63</u>	<u>80</u>	<u>100</u>	<u>125</u>	<u>160</u>	<u>200</u>
<u>Ljudtrycksnivå</u> <u>Leq [dB]</u>	<u>56</u>	<u>49</u>	<u>43</u>	<u>42</u>	<u>40</u>	<u>38</u>	<u>36</u>	<u>34</u>	<u>32</u>

För vård- och undervisningslokaler gäller villkoret för de tidsperioder när lokalerna används.

Ljudnivåer inomhus kontrolleras i första hand med beräkning. Tillsynsmyndigheten kan besluta om annan metod för kontroll.

I det fall värdena ovan inte kan innehållas ska bolaget erbjuda fastighetsägaren bullerdämpande åtgärder.

Målet för åtgärderna ska vara att uppnå en ljudnivå inomhus som inte överskrider dessa värden. Vid bedömning av vilka åtgärder som ska vidtas ska hänsyn tas till om kostnaderna är rimliga med hänsyn till bostadens standard.

Åtgärderna ska utformas och utföras i samråd med fastighetsägaren. Tillsynsmyndigheten bemyndigas att vid oenighet mellan bolaget och fastighetsägaren bestämma vilka åtgärder som ska vidtas för respektive fastighet. Åtgärderna ska vidtas inom ett år efter det att förhållandena som motiverar åtgärderna inträtt. Vid förekommande tvistighet ska åtgärderna vara vidtagna inom ett år från det att avgörandet har vunnit laga kraft.

Utsläpp till luft inklusive hantering

Naturvårdsverket yrkar att villkor C2 ändras enligt följande:

NVIII3 Utsläpp av stoft till luft efter stoftavskiljare/filter får vid stickprovsmätning högst uppgå till 3 mg/m³ (ntg) och vid 97 % av dygnet vid kontinuerlig mätning som dygnsmedelvärde högst uppgå till 3 mg/m³ (ntg).

Kontroll av utsläppshalten från varje enskild utsläppspunkt ska utföras enligt bilaga 1. Kontroll ska därutöver alltid utföras vid förändringar i verksamheten som kan medföra ökade utsläppshalter av stoft.

Naturvårdsverket yrkar att villkor C3 ändras enligt följande:

NVIII5a Senast två år efter att tillståndet har tagits i anspråk ska lagring och hantering av järnsvamp, finfraktionen från järnsvamp, slaggbildare, kol samt slagg (undantaget deponerat slagg samt materialtransporter) ske inbyggt med kanaliserade utsläpp. Undantag från kravet på kanaliserade utsläpp får ske efter anmälan till tillsynsmyndigheten.

Materialtransporter av järnsvamp, finfraktionen från järnsvamp, slaggbildare, kol samt slagg (undantaget flytande) med fordon ska ske med täckta behållare.

I övrigt ska skäligen åtgärder vidtas för att undvika störningar i omgivningen till följd av damning.

Naturvårdsverket yrkar att följande nya slutliga villkor föreskrivs:

- NVIII5b Senast fem år efter att tillståndet tagits i drift ska bandgångar finnas mellan Malmporten och lagringslokaler. Bandgångarna ska vara anpassade för råvaror som levereras med fartyg.

Utredningsföreskrifter

Naturvårdsverket yrkar att utredningsföreskrift C-U1 ändras enligt följande:

- NVU1 Bolaget ska klargöra vilka utsläpp till luft av **kväveoxider** som sker från hela verksamheten och med fokus på ljusbågsugns utsläpp.
- Redovisningen ska innehålla förslag på åtgärder för minskning av kväveoxidutsläpp och vilka nivåer som kan nås samt en kostnadsredovisning. Kostnadsredovisningen ska minst innehålla investeringskostnad, driftkostnad och teknisk livslängd.
- Redovisningen med förslag till slutliga villkor (med angivande av samtliga utsläppspunkter och förslag till efterlevandekontroll) ska lämnas in till mark- och miljödomstolen senast 24 månader efter att tillståndet tagits i anspråk.

Naturvårdsverket yrkar att utredningsföreskrift C-U2 ändras enligt följande:

- NVU2 Bolaget ska utreda vilka utsläppsnivåer till luft som kan nås från verksamheten för **nedanstående ämnen**. Utredningen ska innefatta, men inte begränsas till, vilka utsläpp som förekommer ~~från stålverket fram till och med stränggjutningen~~ av svaveldioxid, PM10, PM2.5, bly, barium, kadmium, koppar, krom, mangan, nickel, vanadin och zink. Av redovisningen ska det framgå antal smältningar, råvaror och stålqualität som har varit aktuella när mätningar genomförts. ~~Vilka utsläppspunkter som ska ingå i utredningen ska beslutas i samråd med tillsynsmyndigheten.~~
- Redovisningen ska innehålla förslag på åtgärder, inklusive kravställning på råvaror, för minskning av utsläppen och vilka nivåer som kan nås samt en kostnadsredovisning. Kostnadsredovisningen ska minst innehålla investeringskostnad, driftkostnad och teknisk livslängd.
- Redovisningen samt förslag till slutliga villkor (med angivande av samtliga utsläppspunkter och förslag till efterlevandekontroll) ska lämnas in till mark och miljödomstolen inom två år från det att tillståndet tagits i anspråk.

Naturvårdsverket yrkar att ytterligare utredningsföreskrift föreskrivs enligt följande:

- NVU7 Bolaget ska genom mätning, eller beräkning om mätning inte är möjligt, utreda energiflödena inom verksamheten och utreda möjligheten att minimera energiförlusterna. Nyckeltal kopplat till produktion ska tas fram i samråd med tillsynsmyndigheten och bolaget ska följa upp dessa under utredningstiden. Av utredningen

ska framgå vilka åtgärder som är tekniskt möjliga att genomföra för att minska energiförlusterna och kostnaderna för dessa samt vilka åtgärder som bolaget är berett att vidta och motiveringen till varför det enligt bolaget är orimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken att vidta övriga redovisade åtgärder. Kostnadsredovisningen ska åtminstone innehålla investeringskostnad, driftkostnad och teknisk livslängd.

Utredningen ska redovisas till mark- och miljödomstolen, med förslag till åtgärdsvillkor och/eller åtaganden som leder till väsentligt minskade energiförluster, senast fyra år efter att tillståndet tagits i anspråk. Prövotidsredovisningen ska innehålla ett sankeydiagram.

Provisoriska föreskrifter

Naturvårdsverket yrkar att de provisoriska föreskrifterna ska ändras enligt följande:

- C-P1. Utsläppen av kväveoxider till luft från fasta utsläppskällor får som riktvärde inte överstiga 450 ton per år. ~~Kontroll ska utföras genom mätning enligt kontrollprogram.~~

Kontroll av utsläppshalten från varje enskild utsläppspunkt ska utföras enligt bilaga 1. Kontroll ska därutöver alltid utföras vid förändringar i verksamheten som kan medföra ökade utsläppshalter av kväveoxid.

- C-P2. Utsläppen av svaveldioxid till luft från fasta utsläppskällor får som riktvärde inte överstiga 190 ton per år. ~~Kontroll ska utföras genom mätning enligt kontrollprogram.~~

Kontroll av utsläppshalten från varje enskild utsläppspunkt ska utföras enligt bilaga 1. Kontroll ska därutöver alltid utföras vid förändringar i verksamheten som kan medföra ökade utsläppshalter av svaveldioxid.

- C-P3. Det totala årliga luftutsläppet av nedanstående metaller får, som begränsningsvärde, inte överstiga följande mängder:

Metall	Mängd (kg/år)
Zink	<u>2 500</u>
Kadmium	20
Bly	350
Koppar	60
Krom	90
Mangan	900
Nickel	25
Vanadin	70

~~Utsläppspunkter och hur kontroll ska genomföras ska anges i kontrollprogram.~~

Kontroll av utsläppshalten från varje enskild utsläppspunkt ska utföras enligt bilaga 1. Kontroll ska därutöver alltid utföras vid förändringar i verksamheten som kan medföra ökade utsläppshalter av kväveoxid.

2. Grunder och utveckling av talan

2.1. Inledning

Naturvårdsverket har inget att erinra mot att SSAB beviljas tillstånd för ny framtida stålproduktion m.m. enligt 9 kap. miljöbalken (tillstånd C i den överklagade deldomen), under förutsättning att erforderliga villkor föreskrivs.

Villkor ska baseras på de åtgärdskrav som är motiverade utifrån miljöbalkens regler, främst de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Villkoren ska, efter en rimlighetsavvägning i 2 kap. 7 § miljöbalken, ge uttryck för vilka åtgärder som verksamhetsutövaren ska vidta för att uppfylla kravet på bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken och kravet på hushållning med råvaror och energi enligt 2 kap. 5 § miljöbalken.

Naturvårdsverket anser att de av mark- och miljödomstolen föreskrivna villkoren, i de delar de nu har överklagats, inte kan anses tillräckliga mot bakgrund av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Verksamheten har en mycket stor miljöpåverkan och de föreskrivna villkoren avseende buller, hantering, utsläpp till luft och energi är inte tillräckliga för att reglera de begränsningar som behövs ur miljösynpunkt.

Nedan redovisas närmare de omständigheter m.m. som Naturvårdsverket åberopar till stöd för verkets överklagande. I övrigt hänvisas till vad verket har anfört i mark- och miljödomstolen, se Naturvårdsverkets yttranden till mark- och miljödomstolen daterade den 30 januari 2023, den 17 april 2024, den 18 september 2024 samt vad som i övrigt anfördes och lämnades in under huvudförhandlingen som hölls i mark- och miljödomstolen i oktober 2024.

2.2. Varför Naturvårdsverket överklagar

Naturvårdsverket vill inledningsvis särskilt framföra, vilket vi även har framfört ett flertal gånger tidigare under prövningen, att vi ser positivt på SSAB:s ambitioner att ställa om sin verksamhet. Omställningen av verksamheten sker genom att avveckla nuvarande koksverk och masugn, och nu anlägga och driva ett nytt stålverk med produktion av stål med låg klimatpåverkan allt inom den tidsperiod bolaget angett i ansökan. En utveckling av tekniker är i sig en förutsättning för att vi ska kunna nå såväl nationella som globala klimatmål. Vi ser även positivt på bolagets ambition i flertalet andra miljöfrågor.

Naturvårdsverket anser ändå att den sökta verksamheten måste behandlas och bedömas såsom den nya verksamhet den är. Det nya stålverket är helt fristående från dagens verksamhet och med en helt ny infrastruktur.

Vid uppförande av ett helt nytt stålverk är det av stor vikt att de åtgärder som kan vidtas direkt också genomförs direkt. Det beror dels på att det blir betydligt mer kostnadseffektivt, dels då åtgärderna kan vara omöjliga att genomföra i efterhand. Det kan exempelvis avse åtgärder för att hantera resurseffektiva flöden, minska omgivningspåverkan och minimera utsläpp. Det är också därför Naturvårdsverket har valt att överklaga i dessa delar.

Sett till likabehandlingsprincipen, som i förlängningen även leder till att vi får en konkurrenskraftig marknad, är det av stor vikt att liknande verksamheter också bedöms lika och därmed får liknande förutsättningar och miljökrav att råda och verka under. Naturvårdsverket anser att våra föreslagna villkor, utredningsföreskrifter och provisoriska villkor dels ligger i linje med hur liknande verksamheter tidigare har hanterats i prövning (se Naturvårdsverkets utvecklande av talan nedan), dels är att betrakta som rimliga och tillräckliga i enlighet med de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken.

Bolaget har i flera avseenden valt bästa möjliga teknik för den sökta verksamheten. Naturvårdsverket anser dock att teknikvalen inte i alla delar når upp till den nivå som flera av de stålverk som uppförts under senare år uppnår. Det gäller såväl uppförda stålverk i Asien¹ som det svenska stålverk som nu uppförs i Boden. Att använda sig av bästa möjliga teknik är inte bara ett krav utifrån EU-rätten och de allmänna hänsynsreglerna, utan har även stor inverkan på stålverkens effektivitet och utsläpp. Att bästa möjliga teknik föreskrivs i enlighet med Naturvårdsverkets yrkanden har därför stor betydelse för verksamhetens totala miljöpåverkan.

Bolagets förslag till energihushållningsplan och tillhörande delegation kan godtas av Naturvårdsverket, men vi anser att villkoret inte är tillräckligt. Den sökta nya verksamheten har en dubbelt så stor elförbrukning som dagens största förbrukare, varför en prøvotidsutredning är av väsentlig vikt i det här särskilda fallet och inte kan anses oproportionerlig.

Endast villkor av mindre betydelse får överlåtas åt en tillsynsmyndighet. Naturvårdsverket anser att överlåtelse till tillsynsmyndigheten av hela kontrollen och utformningen av den avseende utsläpp till luft inte kan anses utgöra villkor av mindre betydelse sett till verksamhetens totala miljöpåverkan.

Naturvårdsverkets yrkanden ligger på en rimlig och realistisk nivå för att SSAB ska kunna ha kontroll över miljöpåverkan avseende luftutsläpp och

¹ För exempel se Naturvårdsverkets yttrande den 18 september 2024.

energiåtgång. Yrkandena tillser även att ett tillräckligt kunskapsunderlag kan tas fram inför processen att på sikt sätta de slutliga villkoren.

2.3. Bästa tillgängliga teknik och bästa möjliga teknik

2.3.1. Inledande utgångspunkter

Mark- och miljödomstolen har såvitt framgår inte beaktat det underlag, med däri angivna bästa möjliga tekniker, som Naturvårdsverket har hänvisat till under prövningens gång. Detta har fått stor påverkan på utformningen av villkoren.

Vid tillståndsgivning av en verksamhet som omfattas av teknikdokument för bästa tillgängliga teknik ska aktuella BREF:ar användas som underlag för att sätta villkor enligt miljöbalken. Teknikdokument för bästa teknik avseende miljöprestanda är de dokument som har högst relevans inom OECD för likvärdiga konkurrensvillkor och ger stöd avseende vilken miljöprestanda som kan nås med skäliga åtgärder. I EU tas dessa dokument fram i Sevilla med stöd av bransch, experter från medlemsländer och miljöorganisationer. De framtagna dokumenten är med andra ord anpassade efter rådande förhållanden i Europa. Framtagningsprocessen för BREF:ar medför att aspekter såsom mognadsgrad² och möjliga begränsningar har behandlats av personer med högt tekniskt kunnande. Därtill har en avvägning mellan industrins konkurrenskraft och acceptabel miljö- och hälsopåverkan gjorts. Detta innebär att dokumenten får anses utgöra mycket kraftfulla verktyg i syfte att ställa krav på bolag och verksamheter, men utgör också en stabil utgångspunkt för vilka tekniker som finns i andra länder och vilka begränsningar som finns för enskilda tekniker.

Det mest relevanta teknikdokumentet för det aktuella stålverket är IS BREF, dvs. teknikdokumentet för stålframställning. En grundpelare vid framtagandet av IS BREF har varit att ämnen som har miljöpåverkan identifieras. Vidare identifieras betydande utsläpp och annan påverkan som branschen har.³ Utsläpp sammanfattas i tabell 1.8 och 1.9 i IS BREF. I kapitel 1.5 redogörs i löptext även för annan påverkan, där bl.a. buller och energi listas. Mer utförlig information finns i andra delar av dokumentet. Naturvårdsverket har i processen i princip bara bevakat de aspekter som listas som betydande i IS BREF. Det är dock inte tillräckligt att enbart se till vad som framgår av IS BATC, hela IS BREF måste beaktas för djupare förståelse.

Av 1 kap. 10 § industriutsläppsförordningen (2013:250) följer att slutsatser utan utsläppsvärden kopplas till bestämmelsen om bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken på så sätt att hänsyn ska tas till sådana slutsatser när det bedöms om en verksamhet lever upp till kravet i 2 kap. 3 § miljöbalken. Domstolen har inte i aktuellt mål beaktat tekniker och anpassat villkor till de bästa tekniker som listas i aktuella teknikdokument, främst IS BATC. Enskilda angivna tekniker är förvisso inte bindande, men ska beaktas vid tillståndsgivningen. I det här fallet, i

² Bara de tekniker som finns på minst en anläggning och inte har installerats med offentligt stöd klassificeras som bästa tillgängliga teknik (BAT).

³ Följer av kommissionens genomförandebeslut av den 10 februari 2012 om regler för de riktlinjer om insamlingen av uppgifter och om utarbetande av BAT referensdokument och om deras kvalitetssäkring som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp

och med att det är fråga om en helt ny verksamhet, är det också rimligt att ställa högre krav.⁴

Naturvårdsverkets yrkanden kan ses som separata delar, men ska sättas i ett helhetsperspektiv. Till exempel ger en inbyggnation genom en bandgång mindre miljöpåverkan i ett större perspektiv genom såväl minskat luftutsläpp, minskad energianvändning som minskat buller.

2.3.2. Zink och andra metaller

Mark- och miljödomstolen har i det överklagade avgörandet provisoriskt föreskrivit ett begränsningsvärde för utsläpp av zink till luft till 4 500 kg/år (C-P3). Domstolen har angett att det inte är rimligt att begränsa inköp av skrot med syfte att minska utsläpp av zink till maximalt 2 500 kg/år enligt Naturvårdsverkets yrkande.⁵

Naturvårdsverket delar mark- och miljödomstolens inställning att det är viktigt att tillmötesgå samhällets ambition att prioritera återvinning av material. Det ska i det sammanhanget framhållas att Naturvårdsverkets yrkande, i motsats till det mark- och miljödomstolen har antagit, ger goda förutsättningar för återvinning av såväl zink som andra metaller och därtill leder till större resurseffektivitet.

Zink är en viktig skyddsmetall för stål, vilket sker genom galvanisering. Det finns i princip två sätt att återvinna galvaniserat stål, här beskrivet genom ”rutter”. Den ena rutten innebär att all råvara smälts i ljusbågsugnen. Järnet smälts medan zink oxideras och blandas med stoftet. Blandningen kräver sedan ytterligare upparbetning med stenkolf som innebär höga utsläpp av koldioxid och stoft innehållande metaller innan zinkoxiden kan tas in i ett zinksmältverk. Den andra rutten innebär att man separerar järn från zink innan material tas in i ljusbågsugnen. Den vanligaste tekniken idag är strippning. Efter strippning kan det renare järnskrotet smältas med mindre slagg och stoftbildning som följd. Det zink som separerats kan tas in i zinksmältverket. Miljöpåverkan är större totalt sett över hela livscykelns vid användandet av zink som går via ljusbågsugn, dvs. den första rutten. Den innebär även att det blir en större miljöpåverkan från den enskilda anläggningen vid användandet av ljusbågsugn där zink ingår i smältan.

Mark- och miljödomstolen har i sina domskäl förutsatt att den första metoden ska användas. Som påpekades av Naturvårdsverket redan i processen i mark- och miljödomstolen ställer IS BATC krav på vilken råvara som används i processerna, bl.a. avseende zink.⁷ Vi påtalade även att det i SF BATC (smideshammare och gjuterier, antogs i december 2024) ställs ännu högre krav innebärande att förzinkat material i princip inte ska tas in i smältugnar. Mot den bakgrunden, samt att den lokala miljöpåverkan blir avsevärt mycket större om förzinkat material används, anser Naturvårdsverket att det är miljömässigt motiverat att den råvara som tas in i ljusbågsugnen ska vara så fri från zink som möjligt.

Naturvårdsverket vidhåller därmed att utsläpp till luft av zink provisoriskt ska sättas till 2 500 kg/år.

⁴ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 21 december 2016 i mål nr M 3967-16 och Umeå tingsrätts mark- och miljödomstolen, dom den 1 juni 2023 i mål nr M 3358-21.

⁵ Se s. 237 i den överklagade domen.

⁶ Reduktion av zinkoxiden och sedan återoxidering.

⁷ Aktbilaga 202, s. 13.

Mot bakgrund av att bolaget inte har åtagit sig att kravställa råvaran på det sätt som har beskrivits ovan och mark- och miljödomstolen inte heller har tagit hänsyn till det Naturvårdsverket framförde i mark- och miljödomstolen anser vi dessutom att det är nödvändigt att utredningsföreskriften C-U2 förtydligas genom tillägget att redovisningen bl.a. ska innehålla förslag på åtgärder för kravställning på råvaror. Detta tar sikte inte enbart på zink, utan även andra metaller. Eftersom mark- och miljödomstolen har föreskrivit slutliga villkor för stoftutsläpp är råvarukontroll sannolikt den viktigaste parametern att utreda och det är därför viktigt att det tydligt framgår i utredningsföreskriften.

Det bör även framhållas att den av Naturvårdsverkets yrkade nivån i den provisoriska föreskriften motsvarar den nivå som föreskrevs i tillståndet för Stegras stålverk i Boden. I det fallet skärpte domstolen föreskriften i förhållande till bolagets yrkande.⁸

2.3.3. Energi

Mark- och miljödomstolen har inte ansett att Naturvårdsverkets yrkande om att energihushållningsfrågan ska sättas på provotid har varit nödvändigt, utan funnit att bolagets förslag rörande energihushållningsplan med tillhörande delegation är tillräckligt. Detta mot bakgrund av de teknikval som nu har skett och den möjlighet att arbeta kontinuerligt med energihushållningsfrågorna som detta medger.⁹

Energhushållningsfrågor är i flera avseenden komplexa och kan påverka utsläpp och andra större frågor som lokalisering, och bör därför hanteras av en tillståndsmyndighet. En energihushållningsplan fyller en viktig funktion och en tillhörande delegation kan hantera mindre justeringar och t.ex. framtida byten av utrustning. Större genomgripande åtgärder som bolaget inte avser att genomföra kan inte angripas av en tillsynsmyndighet genom en delegation. En utredning kan visa på genomgripande åtgärder som bolaget inte anser vara företagsekonomiskt lönsamma, men som ändå kan vara skäliga att vidta efter en avvägning enligt 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken.

Vid framtagandet av IS BREF bedömdes att energi är en av de tre viktigaste miljöaspekterna.¹⁰ Energiförbrukningen för SSAB Luleå kommer vara mycket stor. Bara när det gäller el kommer verksamheten att förbruka två till tre gånger mer än dagens största elförbrukare i Sverige. Naturvårdsverket ser positivt på att SSAB kommer att uppföra en ljusbågsugn med hög prestanda men det är också den del som leder till den märkbart största elförbrukningen. Verksamheten kommit även att ha flera andra processteg med stor energiförbrukning samt potentiellt mycket stora restvärmefflöden. Vid uppförande av en stor ny anläggning som den aktuella kan inte allt förutsägas och det är därför rimligt att skjuta upp viktiga frågor under en provotid, t.ex. kan man jämföra med vatten- och luftutsläpp. Alternativet hade varit ett mer utförligt underlag i prövningen.

Vid en avvägning anser Naturvårdsverket mot den bakgrunden att det i det aktuella fallet är lämpligt med en provotid. En sådan utredningsföreskrift ligger

⁸ Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom den 1 juni 2023 i mål nr M 3358-21, se provisorisk föreskrift P5.

⁹ Se s. 250 i den överklagade domen.

¹⁰ IS BREF s. 14 “[...] considerable amounts of electrical energy and causes substantial emissions to air and solid process residues such as wastes and by-products (mainly filter dust and slag)”.

även i linje med flera andra stora energiintensiva verksamheter så som t.ex. Boliden Rönnskär, SSAB Oxelösund och Stegra.¹¹

2.3.4. Buller

Mark- och miljödomstolen har bedömt att de av SSAB föreslagna bullerskyddsåtgärderna är tillräckliga och rimliga, men att det ändå finns behov av att utreda frågan om ytterligare skyddsåtgärder. Därtill har domstolen ansett att bolaget har visat att det inte finns risk för påverkan eller negativa effekter inomhus på grund av bolagets verksamhet, varför det inte funnits skäl att föreskriva något villkor i enlighet med Naturvårdsverkets andrahandsyrkande.¹²

Buller skiljer sig från luftutsläpp och energi genom att främst vara en hälsofråga snarare än en miljöfråga. Den aktuella verksamheten kommer potentiellt vara en bullrande verksamhet som kan komma att ha stor påverkan på närboendes hälsa. Det handlar om buller av en helt annan karaktär än idag, eftersom verksamheten kommer att medföra en betydligt större skrothantering och dessutom är ljusbågsugnen i sig kraftigt bullrande.

Naturvårdsverket menar att om bästa tillgängliga teknik, i enlighet med det som har beskrivits under avsnitt 2.3.1., tillämpas i det aktuella fallet kan verksamheten klara Naturvårdsverkets riktvärden för industribuller. Det är av stor vikt att dessa åtgärder vidtas vid uppförandet av den nya anläggningen, och inte efter en provotid. Det är förenat med stora svårigheter och inte minst kostnader att i efterhand anpassa verksamheten så att riktvärdena ska kunna innehållas. Att riktvärdena för industribuller ska kunna innehållas måste, enligt Naturvårdsverkets mening, vara en utgångspunkt vid etablerandet av en helt ny verksamhet. Det är i anläggningsskedet möjlighet finns att anpassa byggnationer och liknande för att på bästa möjliga sätt minska bullret från verksamheten.

Ett exempel på tillgänglig teknik är möjligheten att begränsa bullret från ljusbågsugnen genom att hela ugnen byggs in, på det sätt som nu genomförs vid Stegras anläggning i Boden. På det sättet säkerställs att Naturvårdsverkets riktvärden kan innehållas i det fallet. Anläggningen i Boden¹³ har ett liknande avstånd till boende som SSAB:s kommande anläggning i Luleå har.

Naturvårdsverket anser mot den bakgrunden att det inte är nödvändigt att frågan om buller sätts på provotid. Vi ser dock att det kan behövas en förlängd tid för att klara riktlinjerna just för att lämpliga byggnader för hantering nära det nya stålverket samt bandgångar från hamnen ska hinna uppföras och installeras.

I andra hand anser Naturvårdsverket att en utredningsföreskrift enligt den överklagande domen kan föreskrivas. I så fall är det dock nödvändigt att det föreskrivs ett slutligt villkor för inomhusbuller. Även om utredningen visar att inga negativa effekter inomhus förväntas uppkomma till följd av bolagets verksamhet säkerställer ett slutligt villkor för inomhusbuller en tydlig hantering för bolag, tillsynsmyndighet och närboende, för de fall bullerproblem ändå

¹¹ Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 juni 2014 i mål nr M 7429-13 (Boliden Rönnskär), Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 16 december 2020 i mål nr M 6621-19 (SSAB Oxelösund) och Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 1 juni 2023 i mål nr M 3358-21 (Stegra).

¹² Se s. 220f i det överklagade avgörandet.

¹³ Här avses stålverksbyggnaderna och övrig kringutrustning kopplad till den nya verksamheten i Boden.

skulle uppstå. Villkoret är dessutom i linje med det villkor som föreskrevs i tillståndet för SSAB:s verksamhet i Oxelösund.¹⁴

2.4. Kontroll

I mark- och miljödomstolens avgörande har frågan om kontrollen av villkorens efterlevnad helt lämnats till kontrollprogrammet. Domstolen har ansett att en annan ordning riskerar att medverka till onödig dubbelreglering som ökar den administrativa bördan vid hantering av kontrollfrågorna. Domstolen har även angett att den föreskrivna ordningen innebär att kontrollprogrammet kan ses över och ändras vid behov.¹⁵

Villkor med begränsningsvärden bör preciseras genom att kontrollen av dem fastställs så att åtminstone kraven i 22 kap. 25 § miljöbalken uppfylls.¹⁶ Hur noggrant kontrollen ska anges i villkoren, och vad som kan överlämnas till tillsynen och därmed anges i kontrollprogrammet i stället, är en avvägningsfråga.¹⁷ Därtill framgår av 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken att endast villkor av mindre betydelse får överlåtas åt tillsynsmyndigheten.

I det nu aktuella fallet anser Naturvårdsverket att det är dels olämpligt, dels i strid med 22 kap. 25 § miljöbalken, att hela kontrollen flyttas till kontrollprogrammet med delegation till tillsynsmyndigheten.

MÖD har uttalat att det ofta fordras en mer omfattande kontroll när det gäller villkor som reglerar förhållanden som är av stor betydelse för människors hälsa eller miljön, än när det gäller villkor som inte har en sådan betydelse.¹⁸ I det här fallet rör det sig om en mycket omfattande verksamhet med stora utsläpp av flera ämnen jämfört med all annan industri i Sverige, alltså inte enbart jämfört med andra stålverk. Det är därmed rimligt att det för en sådan verksamhet föreskrivs en mer detaljerad kontroll, där åtminstone de yttre gränserna för vad som krävs sätts upp. Att en minsta acceptabel nivå av kontroll föreskrivs är en förutsättning för att säkerställa att anläggningen är utformad med bästa möjliga teknik, och att den drivs och underhålls i enlighet med detta.¹⁹ Det är dessutom i det här fallet en förutsättning för att kunna konstatera om en överträdelse av tillståndet har skett.²⁰

Verksamheten är vidare relativt komplex med flera processteg och utsläppspunkter. På vilket sätt en sådan verksamhet ska kontrolleras kan inte anses vara en fråga av mindre betydelse som får överlåtas åt tillsynsmyndigheten att besluta om.²¹

I miljökonsekvensbeskrivningen har bolaget angett uppgifter om vilka utsläpp som verksamheten ger upphov till. Dessa uppgifter har sedan legat till grund för tillåtlighetsprövningen, och ska också avspeglas i lämpliga begränsningsvärden

¹⁴ Nacka Tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 16 december 2020 i mål nr M 6621-19, villkor 50 och 51, utredningsföreskrift U6, provisorisk föreskrift P7.

¹⁵ Se s. 251f i den överklagade domen. Se även domstolens resonemang på s. 226.

¹⁶ Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 19 juni 2019 i mål nr M 9098-18 och där hänvisade rättsfall.

¹⁷ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 28 september 2023 i mål nr M 6204-22 och MÖD 2009:2.

¹⁸ Se t.ex. MÖD 2009:2.

¹⁹ Jfr t.ex. MÖD 2012:10.

²⁰ Jfr NJA 2006 s. 310.

²¹ Jfr t.ex. Mark- och miljööverdomstolens resonemang om mätning av kväveoxider i MÖD 2019:10.

som ska gälla för verksamheten. I bedömningen av vilka begränsningsvärden som ska gälla behöver dels osäkerheter i mätningar beaktas, dels behöver beaktas att provtagningen i sig är lämplig och tillräcklig för att kunna bedöma den totala miljöpåverkan. Det framgår inte hur mark- och miljödomstolen har gjort den bedömningen inom ramen för den totala miljöpåverkan, varför det heller inte går att utläsa hur domstolen bedömt detta i förhållande till tillåtligheten. Om inte kontrollen föreskrivs i tillståndet måste tillsynsmyndigheten vid varje ändring av provtagningsfrekvensen bedöma möjligheten att kontrollera att verksamhetens miljöpåverkan inte är större än det som har bedömts och tillåtits av domstolen.

Även om relevanta BAT-slutsatser innehåller detaljerad information om hur kontrollen ska ske, t.ex. vilka standarder som är aktuella för att uppfylla en viss BAT-AEL, ska det poängteras att BAT-slutsatserna gäller vid normal drift. Miljöbalkens hänsynsregler gäller alltid och en grundläggande kontroll behöver säkerställas för att den lokala miljöpåverkan ska vara acceptabel och i enlighet med de allmänna hänsynsreglerna.

Mot den bakgrunden anser Naturvårdsverket att det är miljömässigt motiverat att mätmetod och minsta provtagningsfrekvens för respektive processteg regleras genom tillståndet. Det krävs däremot inte att exakta utsläppspunkter pekas ut redan i tillståndet. Därigenom kan Naturvårdsverket inte heller se att det skulle leda till en onödig dubbelreglering eller att kontrollen inte kan ses över och ändras vid behov.

Provtagningsmetod och minsta provtagningsfrekvens har föreskrivits för liknande verksamheter. Med liknande verksamhet avser Naturvårdsverket i detta avseende sådana verksamheter där det finns ett stort antal utsläppspunkter och då det föreligger stora skillnader på utsläppen både avseende vilka ämnen och vilka mängder som släpps ut för respektive utsläppspunkt. Som exempel på sådana verksamheter kan Boliden Rönnskär, SSAB Oxelösund och Stegra nämnas.²²

Eftersom verksamheten rör ett stort antal processteg kan en domsbilaga vara ett lämpligt sätt att underlätta hanteringen i domstolen. Naturvårdsverket har dock inget emot att motsvarande reglering anges i varje enskilt villkor, så länge det är tydligt vilka processteg som omfattas och vilken miniminivå avseende mätning som bör gälla.

Det ska därtill poängteras att ovanstående resonemang gäller genomgående för hela kontrollen av verksamheten, vilket medför att Naturvårdsverket har yrkat att även de provisoriska föreskrifterna C-P1–P3 ska ha samma konstruktion.

3. Prövningstillstånd

Av 49 kap. 14 § rättegångsbalken följer att prövningstillstånd bl.a. ska meddelas om det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till (ändringsdispens) och det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens).

Naturvårdsverket anser, på grund av de omständigheter som har utvecklats ovan, att det finns skäl att betvivla riktigheten av det slut som mark- och

²² Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 juni 2014 i mål nr M 7429-13 (Boliden Rönnskär), Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 16 december 2020 i mål nr M 6621-19 (SSAB Oxelösund) och Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 1 juni 2023 i mål nr M 3358-21 (Stegra).

miljödomstolen har kommit till. Utan de villkor som Naturvårdsverket har föreslagit uppfyller inte tillståndet de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Även om det är fråga om en omställning av SSAB:s verksamhet, i och med att den befintliga verksamheten ska avvecklas, så innefattar ändå tillståndet C en helt ny verksamhet som är helt fristående från den verksamhet SSAB bedriver idag. När anläggandet av ett helt nytt stålverk ska ske anser Naturvårdsverket att det är avgörande att också nya tekniker, som därutöver kan anses utgöra bästa möjliga teknik, ska användas. Det kan inte heller anses oproportionerligt att kräva detta. Naturvårdsverket anser att mark- och miljödomstolen inte har beaktat och reglerat verksamheten utifrån vad som är att betrakta som bästa möjliga teknik. Därtill har mark- och miljödomstolen lämnat alltför mycket av kontrollen av verksamheten till tillsynsmyndigheten, dvs. frågor som bör beaktas inom ramen för tillåtligheten.

Beslut om yttrande har fattats av enhetschefen Karolina Ardesjö Lundén efter föredragning av handläggare Matthis Persson.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjuristerna Elin Källgren Thyr och Lina Vogel.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Karolina Ardesjö Lundén

Matthis Persson

Kopia till:

(Endast externa kopior på den utgående skrivelsen)

Bilaga 1

	Processdel	Stoft	SO2	NOx	Stoft	Metaller (utöver kvicksilver)
Process	Provtagningsfrekvens					
M.1	Stålverk- Ljusbågsugn, skänkgugn, vakuumbehandling inkl hantering	Kontinuerlig	X	X	Kontinuerlig	Stickprov 2 ggr årligen
V.1	Stålverk- Gjutning och kylning				X	Stickprov 4 ggr årligen under prövotiden
V.3	Stålverk- Syrgashyvlng	X				X
V.4	Stålverk- underhållsstationer				X	
K.1	Betning och kallvalsning-skalbrytning med mera				X	X
K.2	Betning och kallvalsning-betning				X	
K.3	Betning och kallvalsning-valsning				X	
K.4	Trinvalsning				X	X
K.5	Universell galvaniseringslina-rengöring				X	X
K.6	Kontinuerlig galvaniseringslina-rengöring				X	
K.7	Syraregenerering			X (när gasfor)	X	
Hybrit pilot	Samlad utsläppspunkt					X
Slagghantering	Slaggkylning, krossning med mera				X	X
Lager	Finfraktion järnsvamp, slaggbildare, injektionskol				X	
Transportband	De som omfattas av NVIII5a				X	