

YTTRANDE

2018-11-19

Ärendenr:

NV-07836-18

Mark- och miljööverdomstolen

svea.avd6@dom.se

Komplettering av överklagande i mål nr M 4008-16 angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till nuvarande och ökad produktion m.m. vid Skoghalls bruk i Hammarö kommun

Med åberopande av medgivet anstånd lämnar Naturvårdsverket följande preciserade yrkanden, grunder och utveckling av talan till stöd för överklagandet.

1. YRKANDEN M.M.

Naturvårdsverket anslutningsöverklagar mark- och miljödomstolens deldom avseende utsläpp av processavloppsvatten från verksamheten.

Naturvårdsverket yrkar att följande provisoriska föreskrift om utsläpp av kadmium och övriga metaller ska gälla under prövotiden.

VP1. Elfilterstoff som stöts ut från sodapannan ska genomgå rening av metaller. Avskiljningsgraden för kadmium ska vara minst 50 %. Mätning av avskiljningsgraden ska göras minst en gång per kvartal.

Naturvårdsverket accepterar att, i enlighet med mark- och miljödomstolens deldom, frågan om fastställande av slutliga villkor för utsläpp av processavloppsvatten från verksamheten skjuts upp, att bolaget åläggs att genomföra utredningarna U1 och U3 samt att under prövotiden den provisoriska föreskriften P1 ska gälla.

För det fall att Mark- och miljööverdomstolen finner att slutliga villkor ska fastställas för de parametrar som anges i den provisoriska föreskriften P1 yrkar Naturvårdsverket att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av deldomen, meddelar följande slutliga villkor.

V1. Utsläpp till vatten får inte överstiga följande värden.

<i>Parameter</i>	<i>Enhet</i>	<i>Års- medelvärde</i>
TOC	ton/dygn	10
SÄ GF/A	ton/dygn	3,3
Totalkväve	kg/dygn	325
Totalfosfor	kg/dygn	30
AOX	kg/ton klorblekt sulfatmassa	0,15
Klorat	kg/ton klorblekt sulfatmassa	0,10
Komplexbildare	kg 100-procentig syra per ton kartong	0,80

Utöver vad som ovan föreskrivs som begränsningsvärde för utsläpp av komplexbildare åligger det bolaget att så långt produktkvalitet och andra omständigheter medger, begränsa användningen av komplexbildare av typ EDTA, DTPA eller motsvarande samt att satsa komplexbildare så att minsta möjliga mängd tillförs avlopp.

De slutliga villkoren enligt Naturvårdsverkets yrkande V1 ovan skiljer sig från de provisoriska föreskrifterna i deldomen avseende parametern SÄ GF/A, för vilket värdet 3,3 ton/dygn yrkas istället för 3,8 ton/dygn.

Mot denna bakgrund ansöker vi om att prövningstillstånd meddelas i målet.

2. GRUNDER OCH UTVECKLING AV TALAN

För att tillståndet ska säkerställa att verksamheten uppfyller de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken behöver den av Naturvårdsverket yrkade provisoriska föreskriften föreskrivas. Detsamma gäller för Naturvårdsverkets yrkande om slutliga villkor för de parametrar som anges i den provisoriska föreskriften P1 i det fall att Mark- och miljööverdomstolen finner att slutliga villkor ska fastställas i dessa delar.

Nedan redovisas närmare de omständigheter m.m. som Naturvårdsverket åberopar till stöd för vårt överklagande. I övrigt hänvisas till vad vi anfört i mark- och miljödomstolen.

2.1. Utsläpp till vatten av kadmium

Betydande mängder metaller släpps ut till recipienten med avloppsvattnet. Metallerna har sitt ursprung i veden som används för massatillverkningen. Av metallerna har Naturvårdsverket bedömt att kadmium är av störst betydelse ur miljösynpunkt. Kadmium har, till skillnad från andra metaller, ingen biologisk funktion för levande organismer. Den mängd kadmium som genom tidigare utsläpp finns spridd i biosfären bör så långt möjligt tas ur kretsloppen.

Att utsläpp av kadmium ska begränsas följer av både EU-rätten och svensk lagstiftning. Enligt ramdirektivet för vatten¹ ska Sverige genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster samt genomföra nödvändiga åtgärder i syfte att gradvis minska förorening från prioriterade ämnen och för att utsläpp och spill av prioriterade farliga ämnen ska upphöra eller stegvis elimineras. Kadmium är ett prioriterat farligt ämne enligt prioämnesdirektivet² och således ett ämne som är särskilt utpekade som viktigt att minska utsläppet av.

Halterna av kadmium i det samlade processavloppet är låga. Det är därför inte rimligt att kräva att dessa ska avskiljas i den gemensamma reningsanläggningen. I processen ansamlas emellertid kadmium i det elfilterstoft som avskiljs från sodapannans rökgaser. ElfILTERSTOFTET, med dess innehåll av natrium och svavel, återförs till kokprocessen. För att undvika upplagring av processfrämmande ämnen och för att reglera svavelbalansen är det vanligt vid sulfatmassabruk att en viss del av elfilterstoftet ”blöds ut” och släpps ut till avlopp. Detta flöde av elfilterstoft är mer koncentrerat och möjligt att behandla genom utfällning av kadmium vid högt pH och sedimentering.

2.1.1. Naturvårdsverkets talan i mark- och miljödomstolen

Vid Skoghalls bruk har elfilterstoft som blöds ut sedan ett flertal år behandlats genom utfällning och sedimentering. Reningsgraden avseende kadmium har, enligt bolagets siffror, varit god, närmare 90 %. Fr.o.m. 2014 har dock avskiljningsgraden minskat avsevärt och var 2016 nere i 56 %. Utsläppet via elfilterstoftet utgjorde detta år 32 % av det totala utsläppet av kadmium från hela bruket.

Bolaget har inte kunnat ge någon tydlig förklaring till den försämrade reningsgraden, men har uppgett att det skulle kunna bero på slamuppbyggnad i avskiljningstanken. Naturvårdsverket har, med tanke på att processen är förhållandevis enkel, varit av uppfattningen att detta går att åtgärda. Inledningsvis yrkade därför Naturvårdsverket i mark- och miljödomstolen att som villkor skulle föreskrivas att avskiljningen av kadmium ur elfilterstoft skulle uppgå till minst 80 % som årsmedelvärde.

Efter bolagets bemötande och vad som framkom vid huvudförhandlingen accepterade Naturvårdsverket att frågan om utsläpp av kadmium och övriga metaller skjuts upp under en provotid. Naturvårdsverket yrkade att som målsättning för utredningen skulle anges en reningsgrad för kadmium på 90 % samt att utredningen skulle redovisas senast den 1 september 2019.

Med hänsyn till kadmiums miljöfarlighet och att det finns en befintlig reningsanläggning i drift ansåg Naturvårdsverket att det var rimligt att reningsanläggningen skulle fortsätta att drivas under provotiden och att det skulle säkerställas att reningsgraden inte ytterligare försämrades.

¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/60/EG

² Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/105/EG

Naturvårdsverket yrkade därför att MMD som provisorisk föreskrift skulle föreskriva att elfilterstoft skulle genomgå rening av metaller och att avskiljningsgraden skulle vara minst 50 %³. För att få ett tillförlitligt underlag yrkade vi även att det i den provisoriska föreskriften skulle anges att mätning av avskiljningsgraden skulle ske minst en gång per kvartal, med möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela avsteg från detta.

2.1.2. Mark- och miljödomstolens dom

MMD har i deldom 2018-10-15 skjutit upp bl.a. frågan om

- slutliga villkor för utsläpp av processavloppsvatten från verksamheten, samt
- metod för och skyddsåtgärder förknippade med bortskaffande av elfilteraska från sodapannan

Till skillnad från övriga utsläppsparametrar (provisoriskt villkor P1) har MMD inte föreskrivit någon provisorisk föreskrift för kadmium eller andra metaller. MMD har i domskälen (sid 139) kortfattat motiverat detta med ”brist på underlag”. MMD har inte heller ställt krav på mätfrekvens avseende avskiljningsgraden.

2.1.3. Naturvårdsverkets skäl för överklagande

Enligt 22 kap. 27 § miljöbalken får domstolen, när verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet, vid meddelande av tillstånd skjuta upp frågan om vissa villkor till dess erfarenhet vunnits av verksamhetens inverkan. Om det är nödvändigt för att motverka olägenheter, ska därvid provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått meddelas.

Med hänsyn till kadmiums miljöfarlighet och att det finns en befintlig reningsanläggning i drift anser Naturvårdsverket att det är rimligt och miljömässigt motiverat att kräva att reningsgraden inte ytterligare försämras.

Naturvårdsverket delar inte MMD:s uppfattning att det saknas underlag i målet för att meddela en provisorisk föreskrift. Bolaget har i ansökan och vid huvudförhandlingen redovisat utsläpp av kadmium med elfilterstoftet samt reningsutrustningens avskiljningsgrad. Ytterligare uppgifter finns i bolagets årliga miljörapporter. Naturvårdsverket har sammanställt dessa uppgifter i tabell 1 nedan.

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
90%	97%	90%	89%	90%	86%	91%	66%	69%	56%	59%

Tab 1. Reningseffekt avseende kadmium i reningsanläggning för elfilterstoft

³ Yrkande VP1 i Naturvårdsverkets yttrande till mark- och miljödomstolen 2018-05-03.

Som framgår av tabell 1 finns uppgifter för elva år som visar reningsgraden i reningsanläggningen. Naturvårdsverket har visserligen i målet påtalat att provtagningsfrekvensen bör öka för att få ett bättre underlag för ett slutligt villkor. Hittills har, som vi uppfattat det, endast ett prov per år tagits ut. Under de första sju åren var dock reningsgraden stabil. Naturvårdsverket bedömer att underlaget är fullt tillräckligt för att föreskriva en provisorisk föreskrift som reglerar reningsgrad. Eftersom det åligger verksamhetsutövaren⁴ att fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten samt dokumentera dessa vore det heller inte skäligt om underlåtelse från bolaget att tillämpa en tillräcklig provtagningsfrekvens skulle tas till intäkt för att ett utsläpp inte ska regleras.

För att få ett komplett och tillförlitligt underlag för att fastställa slutliga villkor yrkar Naturvårdsverket liksom tidigare att det i den provisoriska föreskriften anges att mätning av avskiljningsgraden ska göras minst en gång per kvartal.

2.2. Övriga utsläpp till vatten

Om inte annat framgår så avser följande hänvisningar till BAT-AEL de BAT-slutsatser som finns i BAT-slutsatsdokumentet för produktion av massa, papper och kartong⁵, i förkortning angett som PP BAT.

2.2.1. Naturvårdsverkets talan i mark- och miljödomstolen

Naturvårdsverket yrkade i mark- och miljödomstolen att slutliga villkor skulle fastställas för utsläpp till vatten av organiska ämnen (TOC), suspenderade ämnen (SÄ GF/A), kväve, fosfor, AOX, klorat och komplexbildare. Vi yrkade villkor som årsmedelvärden för samtliga parameter, för TOC även månadsmedelvärde.

För utsläppsparametern SÄ GF/A yrkade Naturvårdsverket att villkoret skulle anges till 3,3 ton/d. Som stöd för detta angav vi bl.a. att utsläppet år 2017 var 2,7 ton/d och att bolaget beräknade utsläppet vid sökt produktion till 2,8 ton/d.

Naturvårdsverket hänvisade också till BAT-AEL för SÄ GF/A. Vid sökt produktion skulle med den produktionsmix som tillståndet omfattar utsläppet inte tillåtas överstiga 3,1 ton/d för att BAT-AEL skulle innehållas. Med tanke på att villkoret kommer att omfatta all drift, medan BAT-AEL gäller under ”normal drift”, bedömde vi att ett villkor på 3,3 ton/d var förenligt med BAT-AEL.

2.2.2. Mark- och miljödomstolens dom

MMD har i sin dom skjutit upp frågan om utsläpp av processavloppsvatten från verksamheten. MMD har i utredningsföreskrift U1 ålagt bolaget att dels genomföra utredning av utsläppets storlek efter det att reningsanläggningen byggts om, dels genomföra tester av avloppsvattnet för att beskriva dess

⁴ 6 § förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll

⁵ Kommissionens genomförandebeslut av den 26 september 2014, 2014/687/EU

egenskaper och kunna bedöma dess inverkan på recipienten. Utredningarna ska redovisas till MMD senast tre år efter att domen vunnit laga kraft i aktuella delar.

Som provisoriska föreskrifter på årsbasis (senaste gångna 12 månader) har MMD angett samma utsläppsvärden som Naturvårdsverket yrkat som slutliga villkor utom vad gäller SÄ GF/A. MMD har för SÄ GF/A angett 3,8 ton/d, att jämföras med Naturvårdsverkets yrkande 3,3 ton/d.

MMD har inte föreskrivit något månadsmedelvärde för TOC. I motiveringen anger MMD att man bedömer att ett årsmedelvärde ger tillräckligt skydd för vattenmiljön.

MMD har i deldom 2018-07-12 medgett tidsbegränsad dispens till och med 31 december 2019 från bestämmelserna i industriutsläppförordningen (2013:250 avseende BAT-AEL för SÄ GF/A.

2.2.3. *Bolagets överklagande*

Bolaget har i första hand yrkat att de utsläppsvärden som domstolen angett i den provisoriska föreskriften ska anges som slutliga villkor, med skillnaden att de ska anges som årsmedelvärde räknat på kalenderår istället för på ”senast gångna 12 månader”. Bolagets förstahandsyrkande innebär alltså att utsläppet av SÄ GF/A skulle anges till 3,8 ton/d.

2.2.4. *Naturvårdsverkets anslutningsöverklagande*

I nedanstående diagram framgår uppmätta utsläpp för perioden 2014–2017; av bolaget beräknade utsläpp vid tidigare tillståndsgiven produktion samt vid sökt produktion; MMD:s provisoriska föreskrift; bolagets yrkande i överklagandet av MMD:s deldom; BAT-AEL undre och övre värde; MMD:s dispens avseende BAT-AEL (omräknat från kg/ton produkt) samt Naturvårdsverkets yrkande.

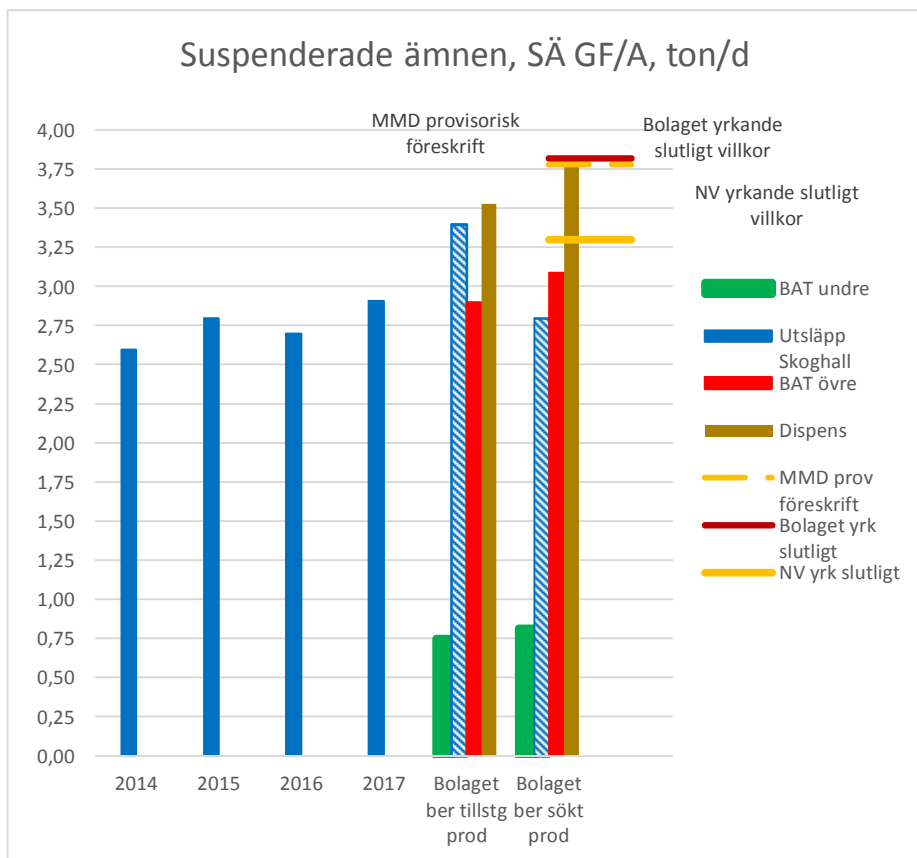


Diagram 1. Utsläpp av suspenderade ämnen, SÄ GF/A

Uppskjuten fråga, prövotidsförfarande

Naturvårdsverket har tidigare i målet yrkat att slutliga villkor ska föreskrivas. Naturvårdsverket kan dock se fördelar med att frågan om utsläpp till vatten skjuts upp under en prövotid. Naturvårdsverket accepterar därför att, i enlighet med mark- och miljödomstolens deldom, frågan om fastställande av slutliga villkor för utsläpp av processavloppsvatten från verksamheten skjuts upp och att den provisoriska föreskriften P1 tillsvidare ska gälla.

Prövotiden har av MMD angetts till tre år efter lagkraftvunnen dom, vilket innebär att prövotiden kan avslutas tidigast i början av år 2022. Dispensen avseende SÄ GF/A sträcker sig endast till den 31 december 2019. För en fortsatt dispens efter detta datum fordras att bolaget ger in en ny dispensansökan och att denna beviljas. Som framgår av diagrammet ovan beräknas utsläppet vid sökt produktion, inkluderande utbyggnad av avloppsreningen, att understiga beräknat övre BAT-AEL och med marginal Naturvårdsverkets yrkande om slutligt villkor. Det kan därför ifrågasättas om den provisoriska föreskriften för SÄ GF/A (3,8 ton/d) är i överensstämmelse med industriutsläppsförordningen (IUF). Nya omständigheter som kan tänkas föreligga får dock prövas vid en eventuell förnyad dispensansökan.

Slutliga villkor

I det fall att Mark- och miljööverdomstolen skulle föreskriva slutliga villkor skiljer sig Naturvårdsverkets yrkande V1 från såväl de provisoriska föreskrifterna i deldomen som bolagets överklagande avseende parametern SÄ GF/A. För denna parameter yrkar Naturvårdsverket som villkor 3,3 ton/dygn istället för det i domen och i bolagets överklagande angivna 3,8 ton/dygn.

Diagrammet ovan visar även att det finns tillräcklig marginal mellan Naturvårdsverkets yrkande och såväl dagens som av bolaget beräknade framtida utsläpp. Av diagrammet ovan kan även utläsas att ett utsläpp på 3,8 ton/d markant överskrider det övre värdet för BAT-AEL, d.v.s. med 36 %. Ett sådant överskridande är enligt Naturvårdsverkets uppfattning inte förenligt med BAT-AEL även om hänsyn tas till skillnaden mellan ”normal drift” och ”all drift”. Ett villkor på 3,3 ton/d, enligt Naturvårdsverkets yrkande, skulle däremot kunna vara acceptabelt med hänvisning till denna skillnad. Det ska dock sägas att även denna villkorsnivå ligger betydligt över det undre värdet för BAT-AEL, d.v.s. vad som bedöms kunna uppnås med bästa tillgängliga teknik.

Mot bakgrund av det ovanstående kan enligt Naturvårdsverkets uppfattning inte ett högre värde än 3,3 ton/d fastställas som slutligt villkor för SÄ GF/A.

3. PRÖVNINGSTILLSTÅND

Av 49 kap. 14 § rättegångsbalken följer att prövningstillstånd ska meddelas om det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till (ändringsdispens), det inte utan ett sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till (granskningsdispens), det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt (prejudikatdispens) eller att det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (extraordinär dispens).

Naturvårdsverket anser med anledning av vad som anförts ovan att det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som MMD kommit till. Detta eftersom kadmium är farligt för miljön och det finns tillräckligt underlag i målet för att besluta om en provisorisk föreskrift som reglerar reningsgraden. Det finns även skäl för granskningsdispens eftersom MMD:s motivering är mycket begränsad.

Vad gäller för det fall att Mark- och miljööverdomstolen skulle föreskriva slutliga villkor för de utsläppsvärden som anges i den provisoriska föreskriften P1 är det tekniskt och miljömässigt motiverat att föreskriva om de utsläppsnivåer som Naturvårdsverket yrkat. Därutöver skulle det inte vara förenligt med bestämmelserna i industriutsläppsförordningen (2013:250), IUF, att bifalla bolagets förstahandsyrkande avseende suspenderade ämnen.

4. MÅLETS FORTSATTA HANDLÄGGNING

Naturvårdsverket anser att målet kan avgöras utan huvudförhandling.

Beslut om detta yttrande har fattats av biträdande avdelningschefen Rikard Janson.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit enhetschefen Karin Dunér, miljöjuristen Caroline Appelberg samt tekniska handläggaren Olof Åkesson, den sistnämnde föredragande.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Rikard Janson

Olof Åkesson