

YTTRANDE

2018-02-07

Ärendenr:

NV-07836-18

Mark- och miljöoverdomstolen

svea.avd6@dom.se

Yttrande i mål nr M 10029-18, angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till nuvarande och utökad produktion m.m. vid Skoghalls bruk i Hammarö kommun

Med anledning av domstolens föreläggande, aktbil. 15 och 21, anför Naturvårdsverket följande.

Naturvårdsverket har tagit del av aktbil. 1–3, 13 och 18.

Naturvårdsverkets yttrande begränsar sig till frågor om utsläpp av kadmium, utsläpp av processavloppsvatten (U1) samt utsläpp av TRS till luft (U2). Vad gäller buller samt frågan om lagring och förvaring av kemiska produkter avstår Naturvårdsverket från att yttra sig.

1. Inställning och yrkanden m.m.

Naturvårdsverket medger bolagets överklagande till den del det avser att den provisoriska föreskriften P1 ändras till att avse kalenderår.

Naturvårdsverket medger att meningen

”Beträffande utredningarna, redovisningarna och förslagen till slutliga villkor med begränsningsvärden ska bolaget särskilt beakta det domstolen anger härom i domskälen (jfr avsnittet Utsläppsnivåer och begränsningsvärden)”

i domslutet under rubriken *Utförande och redovisning av ovanstående prövotidsutredningar* utgår.

Naturvårdsverket vidhåller i övrigt de yrkanden och den inställning som vi framförde i anslutningsöverklagandet daterat den 19 november 2018.

2. Utveckling av talan

2.1. Utformning av tillståndsvillkor

2.1.1. Mark- och miljödomstolens dom och bolagets överklagande

Enligt 22 kap. 25 § första stycket 6 miljöbalken ska en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet i förekommande fall innehålla bestämmelser om de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att anpassa tillämpningen av sådana föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av balken, om föreskrifterna medger eller förutsätter en sådan anpassning.

Mark- och miljödomstolen har i den överklagade domen sammanfattningsvis anfört att denna bestämmelse innebär att villkor, som säkerställer att BAT-slutsatser med utsläppsvärden, BAT-AEL, uppfylls ska meddelas. Domstolen anser att när de faktiska nivåerna och föreslagna begränsningsvärdena ligger nära BAT-AEL behövs en mer exakt och noggrann reglering för att säkerställa att BAT-AEL inte överskrids vid normal drift. I sådana fall menar domstolen att villkor med begränsningsvärden bör utformas på ett sätt som i hög grad liknar BAT-AEL.

Som Naturvårdsverket förstår domen innebär detta att bolaget i sin prövotidsredovisning dels ska ge förslag på ”vanliga” miljöbalksvillkor och som omfattar all drift, dels ge förslag på s.k. åtgärdsgränsvärden. Domstolens syfte med åtgärdsgränsvärdet synes som ovan nämnts vara att tillståndet ska uppfylla kravet på tillämpning av BAT-slutsatser och säkerställa att BAT-AEL uppfylls.

Bolaget har överklagat mark- och miljödomstolens dom och bl.a. yrkat att den hänvisning till domskälen som görs i domslutet vad gäller utsläpp av processavloppsvatten från verksamheten (U1) samt utsläpp av TRS till luft från verksamheten (U2) ska utgå.

2.1.2. BAT-AEL som referens i tillståndsprövning¹

Enligt 1 kap. 13 § industriutsläppsförordningen (2013:250), IUF, ska mark- och miljödomstolen använda BAT-slutsatser (både med och utan utsläppsvärden) som referens vid tillståndsprövning. I det aktuella fallet är det fråga om BAT-slutsatser med utsläppsvärden, s.k. BAT-AEL².

¹ Följande redogörelse baseras på Naturvårdsverkets rapport 6702 Vägledning om industriutsläppsbestämmelser, <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6702-1.pdf?pid=17109>

² BAT Associated Emission Levels

Kravet på att innehålla BAT-AEL:er gäller under normala driftförhållanden. BAT-AEL:er reglerar alltså inte vilken total miljöpåverkan som kan tillåtas. De är istället en kontroll av att den installerade tekniken (inklusive hur den underhålls, drivs, o.s.v.) under normala driftförhållanden faktiskt lever upp till den grundläggande skyldigheten i IED att använda bästa tillgängliga teknik (BAT).³

BAT-AEL anges som ofta som ett intervall (jmf art. 3.13 IED). Utsläppen får maximalt uppgå till det övre värdet i intervallet, d.v.s. större utsläpp är inte tillåtna om inte dispens har beviljats. I Europeiska kommissionens genomförandebeslut 2012/119/EU 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 IED⁴ ges förklaringar till hur de olika värdena i intervallet ska bestämmas. I förordningsmotiven anges att beslutet får tolkas på så vis att den lägre nivån i intervallet baseras på vad de bäst presterande anläggningarna i sektorn släpper ut vid normal drift. Det övre värdet i intervallet fås genom att hänsyn tas till den prestandanivå som är relaterad till tillämpningen av bästa tillgängliga teknik under normala driftförhållanden.⁵

Som ovan nämnts ska alltså BAT-AEL användas som referens i tillståndsprovning (1 kap. 13 § IUF) varför villkor i tillståndsbeslut ska följa vad som anges i BAT-AEL. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning innebär inte ”ska” i 1 kap. 13 § andra meningen IUF att en anpassning alltid måste göras (för det fall relevanta BAT-slutsatser finns). I stället bör bestämmelsen förstås som att när en anpassning faktiskt görs (”i förekommande fall” enligt 22 kap. 25 § MB) ska BAT-slutsatser användas som referens. Samtliga tillämpliga slutsatser ska alltså användas som referens men det är inte något krav på att en anpassning faktiskt görs. Det innebär även att tillståndsmyndigheten, för en parameter som omfattas av en BAT-AEL, har möjlighet att i vanlig ordning föreskriva kompletterande miljöbalksvillkor (t.ex. ett villkor om totalt tillåtet utsläpp per år). I förarbetena till införandet av IED uttrycks att eftersom hänsynsreglerna inte ändras och tillståndsmyndigheten vid en tillståndsprovning alltså kan besluta om strängare begränsningsvärden än de som framgår av BAT-slutsatserna, garanteras att miljöskyddsnivån inte sänks på grund av IED.⁶ Ett sådant synsätt framgår även av praxis (se t.ex. MÖDs dom 2016-12-21 i mål M 3967-16).

IED och det svenska genomförandet genom bestämmelser i IUF ger i och för sig möjligheter till omvandling av BAT-slutsatser till tillståndsvillkor genom t.ex. anpassade villkor eller alternativvärden. Det finns även möjlighet att i ett tillstånd besluta om dispens i kombination med ett mildare begränsningsvärde som ska gälla istället för BAT-AEL. Dock anges i förordningsmotiven att om tillståndsmyndigheten finner att något utsläppsvärde (BAT-AEL) i slutsatserna

³ Naturvårdsverkets rapport 6702 Vägledning om industriutsläppsbestämmelser, sid. 24

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (EUT L 63, 2.3.2012, s. 1, Celex 32012D0119)

⁵ Fm 2013:1, sid. 25

⁶ Prop. 2012/13:35, sid. 32 och 34

inte behöver anpassas, är det inte nödvändigt att upprepa utsläppsvärdet som ett villkor i tillståndet⁷. Enligt 1 kap. 8 § IUF är nämligen utsläppsvärdet ett bindande begränsningsvärde direkt trots att någon uttrycklig anpassning i tillståndet inte är gjord. Bestämmelsen innebär att en verksamhetsutövare senast fyra år efter det att slutsatser för den huvudsakliga industriutsläppsverksamheten offentliggjorts i EUT⁸ måste följa BAT-AEL. Bestämmelserna i IUF som handlar om kravnivå m.m. till följd av BAT-slutsatser är meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. I den mån bestämmelser meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken ställer strängare krav på en verksamhet bryter de enligt 24 kap. 1 § fjärde meningen miljöbalken ett miljöbalkstillstånds rättskraft.⁹ BAT-slutsatserna både med och utan begränsningsvärden är således genomförda som ett parallellt system till tillståndsprövningen, med generella föreskrifter som uppdateras fortlöpande med anledning av offentliggjorda slutsatser och som, när det avser BAT-AEL, bryter tillstånds rättskraft.

Tillståndsprövningen har således inte ändrats till följd av genomförandet av IED. Verksamheten ska uppfylla de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och däribland, så långt det inte anses orimligt, ska bästa möjliga teknik användas. Beslutade BAT-slutsatser ska därvid användas som ett underlag för vad som utgör bästa möjliga teknik. Systemet med tillståndsprövning gäller precis som tidigare och med samma kravnivåer som tidigare. Tanken är att miljökrav på svenska industriutsläppsverksamheter även fortsättningsvis ska ställas med stöd av 2 kap. miljöbalken och genom villkor som gäller för all drift.¹⁰ Det svenska genomförandet med parallella system syftar till att i så stor utsträckning som möjligt hålla tillstånden separata från BAT-slutsatserna. Enligt IED-propositionen syftar ändringarna till att så långt som möjligt minska behovet av individuell omprövning av tillstånd.¹¹ Naturvårdsverket menar att detta ger anledning för att tillståndsmyndigheten bör inta en försiktig attityd till att ta in anpassade villkor i tillstånd.

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning bör en anpassning göras endast i den mån en sådan, enligt tillståndsmyndighetens bedömning, fyller en verklig funktion. I annat fall bör de parallella systemen med tillståndsvillkor och BAT-slutsatser hållas separata i så stor utsträckning som möjligt. En naturlig följd av att BAT-slutsatserna ska användas som underlag för vad som utgör bästa möjliga teknik är emellertid att ett miljöbalksvillkor kommer att baseras på de utsläppsvärden som följer av BAT-AEL. Vid tillämpningen av vad som är att betrakta som bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken bör all tillgänglig kunskap beaktas. En sådan källa till kunskap är bl.a. den nedre nivån i intervallet för utsläpp reglerat i en BAT-AEL.¹² För det fall en verksamhet i sin tillståndsansökan redovisar högre utsläpp vid s.k. normal drift än tillämpliga BAT-AEL blir det i en tillståndsprövning således fråga om en bedömning av om verksamheten kan anses uppfylla de allmänna hänsynsreglerna och särskilt kravet på bästa möjliga

⁷ Fm 2013:1, sid. 33

⁸ Europeiska unionens officiella tidning

⁹ Naturvårdsverkets rapport 6702 Vägledning om industriutsläppsbestämmelser, sid. 25

¹⁰ Naturvårdsverkets rapport 6702 Vägledning om industriutsläppsbestämmelser, sid. 9

¹¹ Prop. 2012/13:35, s. 30–31

¹² Naturvårdsverkets rapport 6702 Vägledning om industriutsläppsbestämmelser, sid. 24

teknik. Därefter ska en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken göras och då kan det bli en fråga om tillåtlighet. Följden kan därmed bli att en verksamhetsutövare inte får tillstånd eller, som i detta fall när mesaugnen inte anses uppfylla gällande BAT-slutsatser, endast får ett tidsbegränsat tillstånd för utökad produktion.

Naturvårdsverket kan slutligen konstatera att villkor i form av riktvärden, ett värde som om det överskrids medför en skyldighet för verksamhetsutövaren att vidta sådana åtgärder att värdet kan innehållas, inte längre används som begränsningsvärden i villkor för miljöfarlig verksamhet (se bl.a. MÖD 2009:2 och MÖD 2012:10). Mark- och miljödomstolens villkorskonstruktion som avser s.k. åtgärdsgränsvärden överensstämmer inte med praxis och mot bakgrund av vad som ovan anförts saknas anledning att nu frångå denna.

2.2. Utsläpp till vatten

2.2.1. Utsläpp av suspenderade ämnen

Naturvårdsverket har i sitt överklagande daterat den 19 november 2018 utvecklat sin talan avseende utsläpp av suspenderade ämnen. Vad bolaget nu anför förändrar inte vår bedömning i denna del. Vi vill därutöver tillägga följande.

Både Naturvårdsverkets och bolagets yrkanden avser ett villkor beräknat som årsmedelvärde. En längre tidsrymd för en utsläppsnivå, exempelvis ett kvartals- eller årsmedelvärde, innebär att det är möjligt att anpassa driften och genom bättre rening vid gynnsamma förhållanden kompensera för sämre perioder. En längre tidsrymd innebär att tillfälliga utsläppsökningar jämnas ut över året och gör det därför möjligt att klara begränsningsvärden som anger lägre nivåer. När nivån ska fastställas (tillsammans med tidslängden för begränsningsvärdet), behöver även hänsyn tas till omständigheter som normalt varierar eller som verksamhetsutövaren inte kan påverka, såsom väder. Däremot kan hänsyn inte tas till alla extrema händelser som kan inträffa såsom t.ex. större haverier eller extrema väderförhållanden.

Därutöver, och som vi påtalat i vårt överklagande, ska prövningsmyndigheten använda BAT-slutsatserna som referens vid tillståndsprövning, se avsnitt 2.1.2 ovan. Bolaget har i sin argumentation som avser vad som är rimlig marginal mellan ett utsläppsvillkor som avser all drift och BAT-AEL som gäller för normal drift enbart gjort jämförelser med det övre värdet för BAT-AEL. Naturvårdsverket har också gjort den jämförelsen i syfte att ta ställning till vilken nivå på utsläppsvillkoret i miljötillståndet som är möjlig att föreskriva, utan att en särskild dispens från industriutsläppsförordningen måste sökas. För bedömningen av vilket utsläppsvärde som *bör* föreskrivas vid tillståndsprövning enligt miljöbalken ska dock hela spannet ner till det undre värdet på BAT-AEL beaktas. Om utgångspunkt tas i det undre värdet, vilket visar vad de bästa anläggningarna i branschen presterar, innebär det att utsläppet av suspenderade ämnen vid sökt produktion och under normal drift skulle uppgå till endast till 0,8 ton per dygn som årsmedelvärde. Även med en väl tilltagen marginal för onormal drift pekar det på att ett utsläppsvillkor för all drift med tillämpandet av

bästa möjliga teknik skulle komma att ligga betydligt lägre än de villkorsnivåer som har yrkats i detta mål. Bästa möjliga teknik utgör utgångspunkten för att bedöma frågan om vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska krävas. Ekonomiska och miljömässiga avvägningar ska sedan ske med tillämpning av skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken.

Naturvårdsverket anser mot bakgrund av bolagets beräkningar av framtida utsläpp, möjligheter att installera ny och bättre reningsutrustning, förhållandet till BAT-AEL samt erfarenhet av förekommande utsläppsvariationer att vårt villkorsförslag är rimligt.

2.2.2. *Tidslängd för utsläppsvärden*

Mark- och miljödomstolen har för de provisoriska föreskrifterna som avser utsläpp till vatten föreskrivit att dessa ska gälla räknade som medelvärde för senast gångna 12 månader.

Bolaget har, för det fall Mark- och miljööverdomstolen inte anser att slutliga villkor kan fastställas, yrkat att de nuvarande provisoriska föreskrifterna ska gälla med den ändringen att årsmedelvärdena ska gälla för kalenderår. Som skäl har bolaget åberopat att detta är vanligt förekommande samt att det underlättar egenkontrollen och tillsynen.

Naturvårdsverket bedömer inte att ett rullande medelvärde över 12 månader utgör någon betydande svårighet vare sig för egenkontrollen eller för tillsynen. Uppföljning av utsläppen måste visserligen göras varje månad istället för en gång per år. Detta skiljer sig dock inte från den vanligt förekommande villkorskonstruktionen med ett årsmedelvärde på kalenderår i kombination med ett månadsmedelvärde. Även då måste uppföljning ske varje månad. Rullande medelvärden över 12 månader, liksom ett separat månadsmedelvärde, innebär en viss styrning på så sätt att utsläppen inte tillåts variera alltför mycket under året. I detta fall har Naturvårdsverket i målet hos mark- och miljödomstolen ansett att detta varit av betydelse främst för utsläppet av TOC.

Naturvårdsverket har således i princip inget att invända mot mark- och miljödomstolens villkorsutformning. Vi kan dock även acceptera att villkoret anges att gälla för kalenderår.

2.2.3. *Utsläpp av kadmium*

Bolaget har i sitt senaste yttrande, Mark- och miljööverdomstolens aktbil. 18, bl.a. framfört att man inte vet varför reningsgraden i kadmiumavskiljningen avsevärt försämrats under senare år, och att man därför inte kan påverka vilken reningsgrad man kommer att kunna uppnå i framtiden. Naturvårdsverket konstaterar att i jämförelse med de processer som i övrigt finns vid bruket, både i själva produktionen och i avloppsreningen i övrigt, är kadmiumavskiljningen tämligen enkel. Försämringen i kadmiumreningen har därtill skett successivt sedan 2013. Bolaget har således haft god tid på sig att intensifiera provtagningen

och testa olika åtgärder. Med anledning av de skäl som bolaget nu åberopar kan det även ifrågasättas om bolaget i detta avseende uppfyller kraven i 2 kap. 3 § miljöbalken om att alla som bedriver en verksamhet ska skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada och olägenhet.

Det resonemang som bolaget för angående vilka konsekvenser ett överskridande av villkor för kadmium skulle kunna få för verksamheten kan tillämpas även på övriga utsläppparametrar för vilka bolaget godtagit att mark- och miljödomstolen föreskrivit villkor. Naturvårdsverket anser inte att det finns anledning att särbehandla kadmium, tvärt om är det ett ämne som det finns starka skäl att förhindra utsläpp av.

Naturvårdsverket vidhåller vad vi anfört i vårt yttrande daterat den 19 november 2018. Vad bolaget nu anfört ändrar inte vår tidigare bedömning.

3. Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis vidhåller Naturvårdsverket sina framställda yrkanden men kan godta att den provisoriska föreskriften avseende utsläpp till vatten justeras till att avse årsmedelvärde för kalenderår samt att hänvisningen till domskälen som avser utformning av framtida förslag till villkor utgår.

När det särskilt gäller frågan om villkorsskrivning och förhållandet mellan miljöbalken och IUF har det svenska systemet för prövning av miljöfarlig verksamhet inte ändrats till följd av genomförandet av IED. Inte heller har hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ändrats i och med IED:s genomförande. BAT-slutsatser enligt IUF gäller således parallellt med de krav som fastställts vid tillståndsprövningen. För att kunna göra en fullständig och korrekt bedömning och prövning av bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 och 7 §§, är det således nödvändigt att det totala utsläppet under alla driftförhållanden beaktas och regleras. Någon ändring av praxis när det gäller villkorsskrivning i detta hänseende bör således inte ske.

Slutligen bryter BAT-AEL genom ett tillstånds rättskraft och gäller alltså oavsett vilket begränsningsvärde som föreskrivs i domslutet. Någon villkorsreglering på det sätt som mark- och miljödomstolen avser att göra behövs därför inte.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Karin Dunér.

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

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Caroline Appelberg

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.