

YTTRANDE

2015-06-26

Ärendenr:

NV-08834-14

Mark- och miljödomstolen

Nacka tingsrätt

Yttrande i mål M 1420-07, angående utsläpp av svavelföreningar vid Stora Enso Pulp AB vid bolagets anläggning i Skutskär, Älvkarleby kommun, Uppsala län

Naturvårdsverket har beretts tillfälle att lämna yttrande över vad Stora Enso Pulp AB (bolaget) har anfört i yttrande den 24 april 2015, aktbil. 187. Naturvårdsverket anför följande.

1. Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket yrkar att mark- och miljödomstolen föreskriver följande slutliga villkor.

1. Utsläpp till luft av gasformiga svavelföreningar från sodapanna, mesaugn, reservskrubber för starkgasförbränning samt från barkpanna får som årsmedelvärde högst uppgå till 0,10 kg svavel per ton sulfatmassa. Mätning ska ske med kontinuerligt registrerande instrument.
2. Övriga utsläpp till luft av gasformiga svavelföreningar får, fram till två år efter att domen har vunnit laga kraft, som årsmedelvärde högst uppgå till 0,6 kg svavel per ton sulfatmassa. Därefter får utsläppet som årsmedelvärde högst uppgå till 0,15 kg svavel per ton sulfatmassa. Mätning ska ske minst en gång per kvartal under representativa driftförhållanden.

2. Utveckling av grunderna för Naturvårdsverkets ställningstagande

2.1. Målets omfattning

Naturvårdsverket har i yttrande den 23 februari 2015 redogjort för verkets uppfattning när det gäller målets omfattning och de frågor som återstår att pröva.

Vi konstaterar att bolagets förslag till villkor, liksom Naturvårdsverkets yrkande, omfattar samtliga utsläpp av svavel till luft från brukets processer och installationer. Vi kan därför inte se att bolagets ståndpunkt när det gäller vad mark- och miljödomstolens prövning ska innefatta, skiljer sig från vår. De frågor som mark- och miljödomstolen bör pröva rör i stället huruvida villkor ska omfatta samtliga utsläppskällor eller om villkor ska föreskrivas separat för de större punktkällorna, samt de utsläppsnivåer som ska gälla i aktuella villkor.

Det kompletterande underlag som bolaget har lämnat anser vi är tillräckligt för att kunna göra en sådan prövning.

2.2. Utsläpp från punktkällor respektive övriga ("diffusa") källor

Som vi har redogjort för i vårt yttrande av den 23 februari 2015 anser vi att separata villkor bör fastställas för utsläpp från de större väl definierade punktkällorna å ena sidan samt för övriga utsläppspunkter, s.k. "diffusa" källor, å den andra. Till punktkällorna räknas sodapanna, mesaugn, reservskrubber för starka gaser samt barkpanna.

Bakgrunden till detta är, som också framförts tidigare i målet, de vitt skilda förutsättningarna för mätning vid de ovan nämnda fyra punktkällorna jämfört med mätningar vid de - till antalet betydligt fler - diffusa källorna. Om utsläppsvillkor fastställs för samtliga utsläppskällor kommer osäkerheten i mätningen av de diffusa källorna att "smitta" mätresultaten från punktkällorna och göra det svårare att avgöra om villkor har innehållits eller ej.

En ytterligare anledning är att utsläppen inte är av samma typ. Utsläppen av gasformigt svavel från sodapanna, mesaugn och barkpanna består, till skillnad från utsläppen från de diffusa källorna, huvudsakligen av svaveldioxid. Utsläppen ifrån de diffusa källorna består av reducerade svavelföreningar (mäts som TRS = totalt reducerade svavelföreningar). TRS-utsläppen är starkt luktande och först efter en tid i atmosfären oxideras de till svaveldioxid.

Utsläpp av svaveldioxid respektive TRS har således olika miljöpåverkan. Mot bakgrund av detta går det inte miljömässigt att "kompensera" höga utsläpp av TRS med låga utsläpp av svaveldioxid. Med ett gemensamt villkor skulle utsläppen av TRS även i fortsättningen kunna ligga på en luktstörande nivå om utsläppen av svaveldioxid samtidigt hålls låga.

Svavelutsläppet från reservgasskrubbern består visserligen också av reducerade svavelföreningar, men eftersom skrubbern tillsammans med sodapannan och mesaugnen ingår i systemet för destruktion av starka gaser är det lämpligare att det omfattas av samma villkor som dessa.

2.3. Villkor som omfattar all drift

Naturvårdsverket vidhåller att utsläppsvillkor ska omfatta alla driftsförhållanden.

När det gäller skälen för detta hänvisas till vad som har anförts i vårt yttrande den 23 februari 2015. I detta sammanhang vill vi dock åter igen framhålla att det svenska genomförandet av industriutsläppsdirektivet (IED) bygger på att provningssystemet enligt miljöbalken, innefattande villkor som omfattar alla driftsförhållanden, fortsatt tillämpas parallellt med kraven enligt IED och de BAT-AEL som gäller enligt industriutsläppsförordningen (2013:250).

Om ett villkor skulle formuleras att gälla endast vid "normal drift" skulle detta villkor behöva kompletteras med villkor om *hur mycket* "onormal drift" som får förekomma (t.ex. antal timmar per år), *vad* som får betraktas som "onormal drift" (t.ex. vilken typ av driftsstörningar eller driftförhållanden, vilka orsaker till onormal drift som godtas) samt *vilka krav* som ska gälla vid "onormal drift" (t.ex. hur stora utsläppen får vara under dessa förhållanden). Enligt vår uppfattning är detta sätt att reglera utsläppet komplicerat och mindre rättssäkert än ett villkor som omfattar "all drift".

2.4. Utsläppen i jämförelse med övriga massabruk

Utsläppen från Skutskärs bruk av gasformiga svavelföreningar uppgick år 2013 till 264 ton mätt som svavel. Det var det näst största svavelutsläppet inom massa- och pappersproduktion i Sverige. Endast sulfitbruket Stora Enso Nymölla stod för ett något större utsläpp, 268 ton svavel. Bland sulfatmassabruken, som totalt sett är helt dominerande vad gäller svavelutsläpp från massa- och pappersproduktion i Sverige, var utsläppet från Skutskärs bruk det allra största. Utsläppen från sulfatmassabruken visas nedan i diagram 1. Staplarna i diagrammet är uppdelade utifrån olika utsläppskällor av svavel.

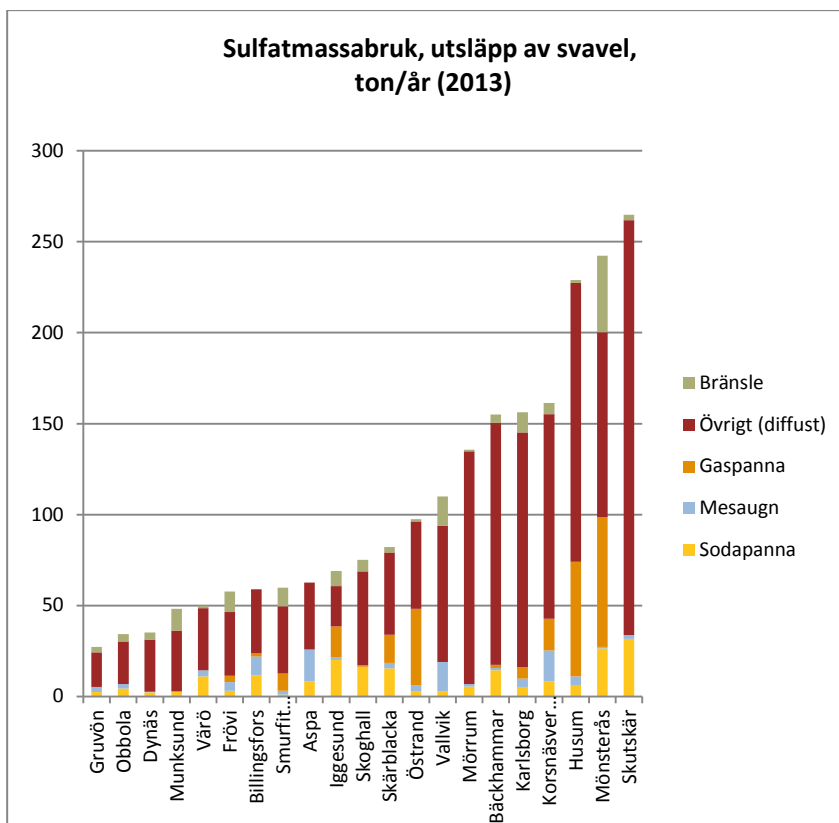


Diagram 1

Kommentar: I stapeln för Skutskär ingår utsläppet från reservskrubben i sodapannans utsläpp.

Som framgår av diagrammet kom det största utsläppet av svavel från Skutskärs bruk, vilket framgår av stapeln längst till höger i diagrammet. Man kan ur diagrammet också utläsa att orsaken till att Skutskär har de totalt högsta utsläppen ligger i att de diffusa utsläppen vid Skutskärs bruk är höga jämfört med de flesta andra bruk.

Det kan noteras att även om Skutskär år 2013 hade det högsta utsläppet av alla sulfatmassabruken var utsläppen året före och efter ändå större, 362 ton år 2012 respektive 300 ton år 2014.

Naturvårdsverket kan inte se att det finns någon särskild omständighet eller anledning som medför att det saknas möjlighet att minska utsläppen av svavel från Skutskärs bruk. Mot bakgrund av de höga utsläppen av svavel finns det tvärtom all anledning att ställa krav på betydande minskningar av utsläppen.

I diagram 2 nedan visas svavelutsläppen från Skutskärs bruk de senaste fem åren. Vidare framgår av diagrammet vad bolagets yrkande om 0,6 respektive 0,5 kg svavel per ton massa omräknat skulle innebära i absoluta tal, ton svavel per år, vid full produktion.

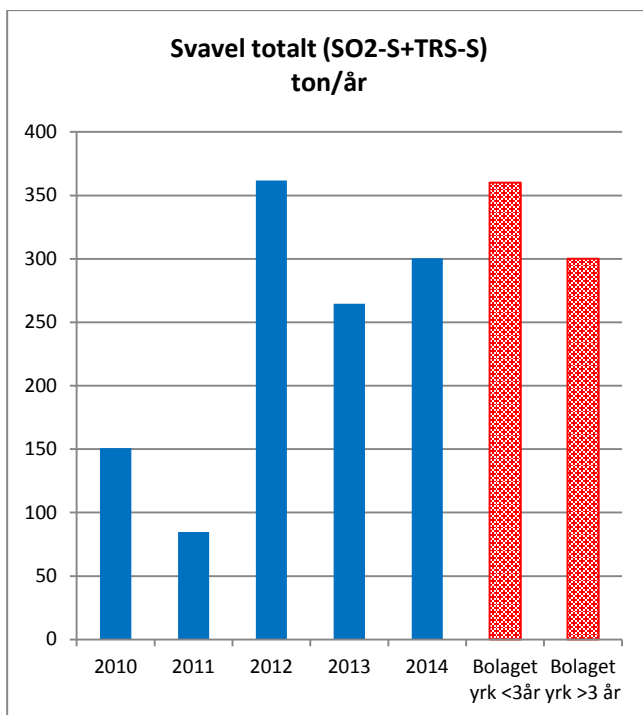


Diagram 2

Som framgår av diagram 2 skulle bolagets yrkande för de första tre åren medge att de totala utsläppen skulle tillåtas ligga kvar på den högsta nivå som uppmätts under de senaste fem åren, d.v.s. 360 ton. Därefter skulle villkoret sänkas något men fortfarande inte innebära någon sänkning av utsläppsmängden jämfört med tidigare nivåer.

Naturvårdsverket motsätter sig, och ser inte heller något godtagbart skäl till, att de höga svavelutsläppen ska tillåtas fortgå.

2.5. Utsläpp ifrån punktkällor

Som framgår under avsnitt 2.2 ovan avser vi med punktkällor sodapanna, mesagn, reservskrubber för starkgasförbränningen samt barkpanna.

I diagram 3 nedan redovisas utsläppen från dessa punktkällor de senaste fem åren, aktuella BAT-AEL intervall, bolagets yrkande efter att ett nytt svagga-system installerats samt Naturvårdsverkets yrkanden.

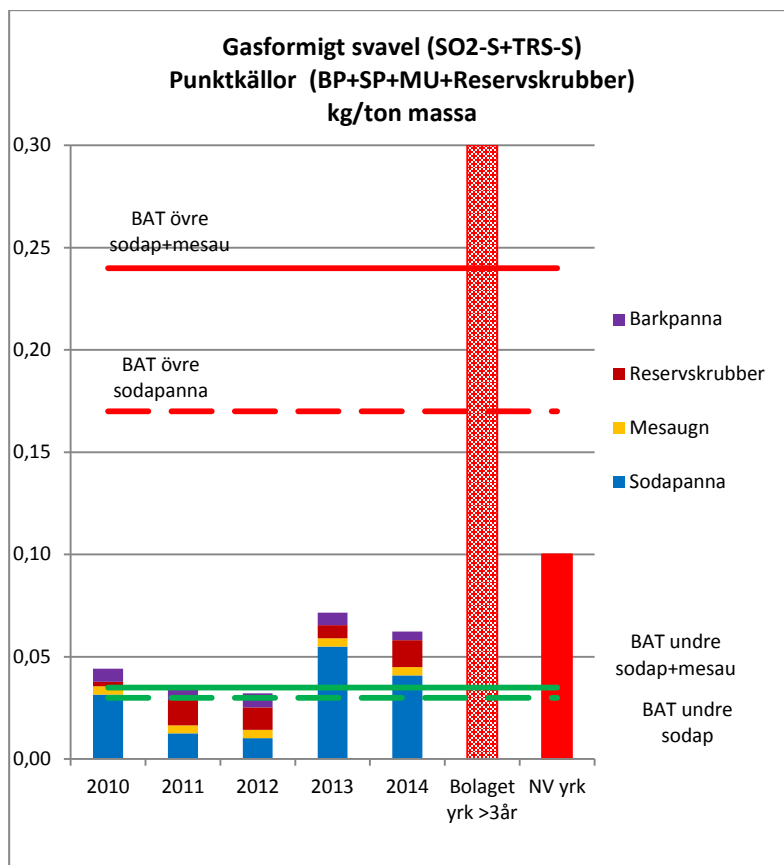


Diagram 3

Kommentar: Utsläppen visas som produktionsrelaterat värde, kg svavel per ton sulfatmassa.

Bolagets yrkande är beräknat som yrkandet för det totala utsläppet minskat med yrkandet för diffust svavel ($0,5 - 0,2 = 0,3$ kg svavel per ton massa).

Av diagram 3 framgår att utsläppen från sodapanna och mesaugn ligger i den nedre delen av BAT-intervallet. Vidare kan utläsas att utsläppen varit relativt stabila med något högre värden de två sista åren.

Bolagets yrkande innebär att det övre värdet i BAT-AEL intervallet inte skulle uppfyllas vid all drift (barkpannans utsläpp ej medräknat). Även om utsläppet från reservskrubbern skulle räknas bort som "onormal drift" skulle det övre värdet i BAT-AEL intervallet kunna överskridas om det av bolaget yrkade utsläpssvillkoret skulle gälla.

Bolagets yrkande innebär vidare att utsläppet från punktkällor vid tillståndsgiven produktion, 600 000 ton massa per år, skulle tillåtas uppgå till 180 ton svavel per år. Detta kan jämföras med utsläppet under 2014 som var 33 ton svavel.

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning står det klart att det är rimligt - och dessutom fullt möjligt - att begränsa utsläppen till en nivå som med marginal understiger 0,10 kg svavel per ton sulfatmassa.

För att det ska råda viss marginal i ett villkor angivet som begränsningsvärde anser vi dock att ett värde om 0,10 kg svavel per ton sulfatmassa kan föreskrivas

i ett slutligt villkor. Denna utsläppsnivå motsvarar ett utsläpp av 60 ton svavel per år vid tillståndsgiven produktion.

Eftersom det inte fordras några särskilda åtgärder för att uppfylla villkoret bör det gälla omedelbart.

2.6. Utsläpp från övriga källor, ”diffusa gaser”

Som framgår under avsnitt 2.2 ovan avses med övriga källor alla källor som inte är punktkällor, d.v.s. alla källor utom sodapanna, mesaugn, reservskrubber för starkgasförbränningen samt barkpanna.

I diagram 4 nedan redovisas utsläppen från övriga källor de senaste fem åren, aktuella BAT-AEL intervall, samt bolagets och Naturvårdsverkets yrkanden.

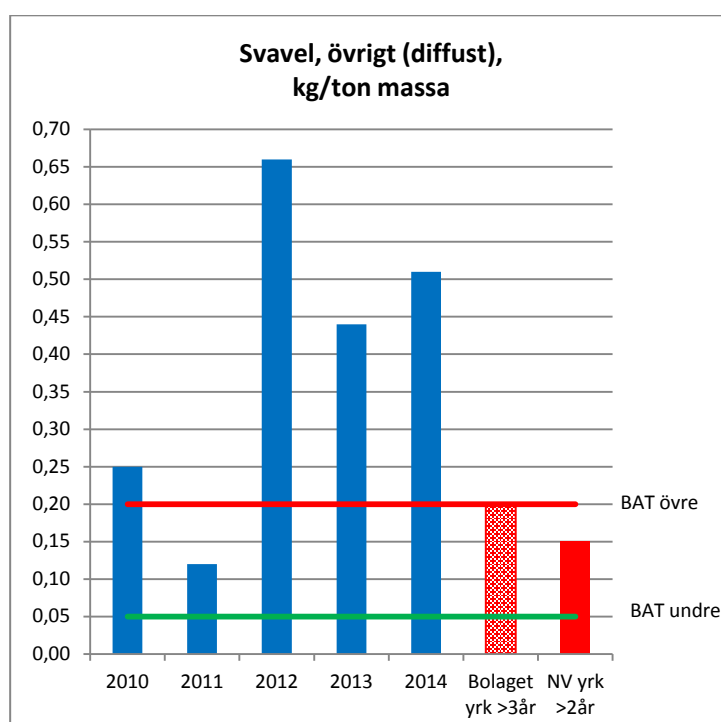


Diagram 4

Som framgår av diagram 4 motsvarar bolagets yrkande det övre värdet i BAT-AEL intervallet.

Mot bakgrund av bolagets redovisning av åtgärder bedömer vi att det kan vara svårt att nå ner ända till det undre värdet i BAT-AEL intervallet 0,05 kg svavel per ton sulfatmassa. Vi kan även se att tillräcklig marginal inte kan uppnås för att föreskriva ett utsläppsvillkor motsvarande det lägre värdet i målsättningen för utredningen, 0,10 kg svavel per ton massa.

Som jämförelse med branschen kan sägas att av 21 sulfatmassabruk låg år 2013 fem bruk under 0,10 kg svavel per ton sulfatmassa och tio bruk under 0,15 kg svavel per ton sulfatmassa.

Vid installation av ett nytt system för uppsamling och behandling av svaga gaser bör det vara möjligt att nå lägre utsläpp än bolagets yrkande om 0,2 kg svavel per ton massa, som dessutom endast föreslås gälla vid normal drift.

Mot bakgrund av detta anser vi att en rimlig villkorsnivå kan sättas till 0,15 kg svavel per ton sulfatmassa. Villkoret ska gälla all drift.

När det gäller frågan om vid vilken tidpunkt villkoret ska träda i kraft, noterar vi att frågan om villkor för utsläpp av svavel för första gången sköts upp genom miljödomstolens deldom den 6 december 2000, varvid bolaget ålades att utreda möjliga åtgärder. Prövotiden och föreskrifter om utredningar har sedan förlängts genom fyra ytterligare deldomar år 2005, 2007, 2009 och 2013.

Bolaget har alltså haft snart femton år på sig att komma fram till hur utsläppen av svavel ska minskas och genomföra detta. Eftersom det knappast är frågan om att utveckla ny teknik ser vi inte att det nu finns skäl att acceptera mer än den nödvändiga byggnadstiden för ett nytt svaggassystem innan slutliga villkor bör träda i kraft.

Mot bakgrund av detta yrkar Naturvårdsverket att ett slutligt utsläppsvillkor för övriga utsläpp om 0,15 kg svavel per ton sulfatmassa bör gälla två år efter att dom i detta mål vunnit laga kraft.

Beslut om detta yttrande har fattats av sektionschefen Linda Nilsson.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit miljöjuristen Björn Thews och tekniske handläggaren Olof Åkesson, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Linda Nilsson

Olof Åkesson

Kopia till

Länsstyrelsen i Uppsala län