

YTTRANDE

2019-01-16

Ärendenr:

NV-08947-18

Länsstyrelsen i Örebro län

orebro@lansstyrelsen.se

Yttrande i ärende nr 551-7378-2018, angående ansökan om dispens enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen avseende stoftutsläpp från Frövi bruk i Lindesbergs kommun; nu fråga om kompletteringar av ansökan

Med anledning av Länsstyrelsen i Örebro läns fråga om behov av kompletteringar av BillerudKorsnäs Skog & Industri ABs (bolagets) ansökan om dispens enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen (2013:250), IUF, anför Naturvårdsverket följande.

1. Kompletteringsbehov

Naturvårdsverket bedömer att bolaget behöver komplettera ansökan om dispens med avseende på nedanstående punkter.

1. Precisera vilket eller vilka av de tre dispensskäl enligt 1 kap. 16 § 1 IUF som åberopas som grund för ansökan samt redovisa skälen för detta.
2. Komplettera med den spridningsberäkning som åberopas till stöd för ansökan om dispens, eller en närmare redogörelse av den.
3. Redovisa närmare möjliga åtgärder för att begränsa stoftutsläppen från den befintliga sodapannan med uppgifter om vilken utsläppsminskning som respektive åtgärd skulle medföra samt kostnaderna för respektive åtgärd. Olika kostnader (kapitalkostnader, drift- och underhållskostnader, etc.) och beräkningssätt inklusive ränta och avskrivningstid bör framgå.
4. Redovisa vilka åtgärder som kommer att vidtas för att kunna innehålla begränsningsvärdet för stoft för det fall att en ny sodapanna inte kommer installeras.
5. Inkomma med uppgifter som gör det möjligt att bedöma om skäl för dispens föreligger under hela den tidsperiod som dispensansökan avser.

Bolaget bör därvid redogöra för när en ny sodapanna tidigast bedöms kunna vara installerad och i förekommande fall varför det skulle vara oproportionerligt kostsamt att tidigarelägga installationen.

2. Utveckling av kompletteringsbehovet

Bakgrund

Bolaget har hos Miljöprövningsdelegationen ansökt om dispens från begränsningsvärde som anges för stoftutsläpp från en sodapanna i tabell 5 i Kommissionens genomförandebeslut av den 26 september 2014 om fastställande av BAT-slutsatser för produktion av massa, papper och kartong (BAT-slutsatserna). Bolaget har yrkat att dispensen ska förenas med villkor som anger att stoftutsläppet från sodapannan inte får överskrida 0,65 kg stoft per ton massa som årsmedelvärde. De begränsningsvärden som bolagets dispensansökan avser ska enligt 1 kap. 8 § IUF innehållas från den 30 september 2018.

Bolaget har ansökt om dispens intill utgången av 2024, dvs. till och med sex år och tre månader efter det att begränsningsvärdena började gälla samt tio år och tre månader efter det att BAT-slutsatserna publicerades.

Bolaget har som bakgrund till ansökan uppgett att stoftmätning skett med en våtkemisk metod med vilken de uppmätta stoftutsläppen har legat under begränsningsvärdet. Sedan 2016 har utsläppen även kontrollerats med en gravimetrisk metod som är i enlighet med kraven i BAT-slutsatserna. Med den gravimetriska metoden uppgår stoftutsläppen till ca 0,52 kg per ton massa, vilket överskrider begränsningsvärdet. Bolaget har beskrivit att det planeras för en utbyggnad av sulfatfabriken och att bolaget har ansökt om tillstånd till utökad produktion vilket förutsätter installation av en ny sodapanna. Bolaget anför att fram till dess att en eventuell ny sodapanna kan vara i drift skulle det vara oproportionerligt kostsamt att följa begränsningsvärdet i förhållande till miljönyttan.

Skäl för dispens (punkt 1 och 2)

För att det ska vara möjligt att avgöra om förutsättningar för att meddela dispens enligt 1 kap. 16 § IUF föreligger krävs en beskrivning av de dispenssskäl som åberopas och vad en rimlighetsavvägning enligt 1 kap. 16 § 1 IUF (i likhet med en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken) enligt sökanden resulterar i. Det är bolaget som har att visa att förutsättningar för dispens föreligger.

Det är endast de tre skäl som anges i 1 kap. 16 § 1 IUF som kan utgöra grund för en dispens. Det ska alltså vara fråga om oproportionerligt höga kostnader i förhållande till miljönyttan till följd av ett eller flera av de tre skäl som anges. De skäl som anges är anläggningens geografiska läge, anläggningens tekniska egenskaper och de lokala miljöförhållandena.

Naturvårdsverket uppfattar det som att bolaget åberopar att det med hänsyn till de lokala miljöförhållandena skulle innebära oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan. Det bör dock klagöras från bolagets sida vilket eller vilka av de tre dispenssskälen som åberopas som grund för ansökan tillsammans med en redovisning av skälen.

Som stöd åberopar bolaget en spridningsberäkning gjord 2004. Denna spridningsberäkning saknas dock i ansökan, inte heller refereras resultaten av denna. Bolaget bör inge denna spridningsberäkning.

Åtgärder för att innehålla begränsningsvärdet (punkt 3 och 4)

Bestämmelsen i 1 kap. 16 § IUF genomför art. 15.4 i Industriutsläppsdirektivet där det uttryckligen anges att en dispens endast får ges om en bedömning visar att ett uppfyllande av ett utsläppsvärde i en BAT-slutsats skulle leda till orimligt höga kostnader jämfört med miljövinster (till följd av något av de tre uppräknade skälen för dispens). Det är därför Naturvårdsverkets uppfattning att det begränsningsvärde som blir en följd av en dispens inte bör vara mer tillåtande än den nivå där det inte längre leder till orimligt höga kostnader i förhållande till miljönyttan. Även åtgärder som medför att utsläppen minskar, men måhända inte innebär att begränsningsvärdet som följer av kraven i IUF kan innehållas, behöver därmed beskrivas för att det ska gå att bedöma vid vilken nivå som ett eventuellt mildare begränsningsvärde för stoft medför oproportionerligt höga kostnader i förhållande till miljönyttan. Av samma skäl menar Naturvårdsverket att en dispens inte ska ges för längre tid än den period som det föreligger skäl för dispensen, dvs. då det kan anses vara orimligt kostsamt att innehålla begränsningsvärdet.

Bolaget har angett att en utbyggnad av sulfatfabriken, under förutsättning att bolagets styrelse under 2020 fattar ett positivt beslut om utbyggnaden och som bl.a. inkluderar en ny sodapanna, kan vara färdigställd under 2023/2024. Bolaget menar att eftersom åtgärder i den befintliga pannans reningsutrustning inte skulle kunna utnyttjas för en ny sodapanna skulle det medföra oproportionerligt höga kostnader att genomföra sådana åtgärder till dess att en eventuell ny sodapanna tas i drift.

Bolagets redogörelse för de åtgärder som planeras för att kunna innehålla begränsningsvärdet i enlighet med BAT-slutsatserna är vag. Naturvårdsverket uppfattar bolaget som att det i nuläget inte har fattats något investeringsbeslut avseende utbyggnaden och uppförande av en ny sodapanna. Det framgår inte tydligt om bolaget kommer att installera en ny sodapanna för att kunna innehålla begränsningsvärdet enligt BAT-slutsatserna oavsett om en utökning av produktionen kommer till stånd eller inte. Bolaget behöver förtydliga detta. Naturvårdsverket anser att bolaget behöver redovisa vad bolaget, för det fall att installation av en ny sodapanna inte skulle komma till stånd, avser att vidta för åtgärder för att kunna innehålla begränsningsvärdet samt en tidsplan för dessa.

Naturvårdsverket anser att beskrivningen i ansökan av möjliga skyddsåtgärder i den befintliga sodapannan för att innehålla begränsningsvärdet under tiden fram till en installation av en ny sodapanna är alltför summarisk för att möjliggöra en bedömning av om det skulle vara oproportionerligt kostsamt att vidta dem. Naturvårdsverket kan inte utläsa ur ansökan om bolaget menar att det endast finns två möjliga åtgärder i den befintliga sodapannan som kostar 3 miljoner kr. respektive 115 miljoner kr., eller om det finns fler möjliga åtgärder inom det angivna kostnadsspannet. Det saknas vidare en redovisning av den miljönytta som skulle uppnås med de möjliga åtgärderna i den befintliga sodapannan.

Möjliga åtgärder behöver beskrivas var för sig, med effekter och kostnader, för att det ska gå att avgöra om några åtgärder kan bedömas som rimliga. Naturvårdsverket konstaterar att kostnadsspannet för åtgärder som bolaget anger (3 – 115 miljoner kr) är mycket stort och att kostnaden i relation till miljönyttan därmed skiljer sig avsevärt åt. Redovisningen behöver vara transparent, så att olika kostnader (kapitalkostnader, drift- och underhållskostnader, etc.) och beräkningssätt inklusive ränta och avskrivningstid framgår. Redovisningen bör utgå ifrån möjlig produktionsnivå under den tidsperiod som dispensen söks för.

Tiden för den sökta dispensen (punkt 5)

Naturvårdsverket noterar att den tillståndsprövning som bolaget hänvisar till har pågått sedan slutet av 2017, tillståndsansökan har kungjorts och bolaget har även bemött inkomna synpunkter. Naturvårdsverket har förståelse för att en tillståndsprövning tar viss tid samt att det därefter kan krävas ytterligare tid för projektering, installation mm av en ny sodapanna. Den tidsperiod som dispens söks för framstår emellertid, enligt Naturvårdsverket, som lång. Som en jämförelse kan det noteras att det enligt industriutsläppsdirektivet och IUF förutsätts att BAT-slutsatser ska kunna följas senast fyra år efter det att de publiceras. Bolaget har inte tydligt angett varför det föreligger skäl för dispens under hela den period som dispensansökan avser.

Naturvårdsverket anser att bolaget behöver redovisa närmare varför bolaget anser att skäl för dispens föreligger under hela den period som dispensansökan avser. Bolaget bör därvid redogöra för sin tidsplanering fram till utgången av 2024 samt redogöra för när en ny sodapanna som tidigast kan vara installerad. Om det finns tekniska möjligheter att ha en sodapanna installerad tidigare än utgången av 2024 och bolaget trots det menar att det finns skäl för dispens under hela tidsperioden fram till dess bör bolaget motivera detta närmare.

Beslut om detta yttrande har fattats av enhetschefen Karin Dunér.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit tekniska handläggaren Olof Åkesson och miljöjuristen Linda Sjö, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Linda Sjö

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför nammunderskrifter.